

Analisis CSIS

Isu-isu Kebijakan Luar Negeri Indonesia: Perspektif 2007 dan Proyeksi 2008

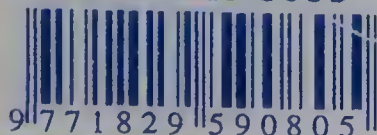
ANALISIS PERISTIWA

- ☐ *Tinjauan Perkembangan Politik:*
 - Banyak Agenda yang Sulit Harus Diselesaikan
- ☐ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
 - Kokoh di Tengah Ketidakpastian Global
- ☐ *Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:*
 - Politik Luar Negeri Indonesia: Refleksi 2007 dan Proyeksi 2008
 - KTT ASEAN ke-13, Konferensi PBB untuk Perubahan Iklim dan Instabilitas Politik di Pakistan

ARTIKEL

- ☐ Pasang Surut Hubungan Indonesia-Malaysia
- ☐ Hubungan Indonesia dengan Negara-negara Eropa Tengah dan Eropa Timur
- ☐ China dan Regionalisme Asia Tenggara
- ☐ Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat terhadap Asia Tenggara Pasca Pemilihan Presiden 2008

ISSN 1829-5908



9 771829 590805



CENTRE FOR
STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyebarkan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya merupakan tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berupa sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tua busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke

menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tepi piringan melambangkan keterbukaan budi – tiada sikap apriori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dan kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar mengajar atau menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan cakrawala jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkup piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut perhitungan matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS, sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual, bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Dewan Redaksi

Redaksi Pelaksana

STT

ISSN

Medelina K. Hendyotio

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sul
Raymond Atje, Edy Prasetyono, T.A. Legowo

Faustinus Andrea, Lilies Achmadi

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

1829-5908

Analisis CSIS

Vol. 37, No. 1, Maret 2008

ISSN 1829-5901

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

2 - 3

ANALISIS PERISTIWA

□ Tinjauan Perkembangan Politik:

- Banyak Agenda yang Sulit Harus Diselesaikan
M. Sudibjo

4 - 20

□ Tinjauan Perkembangan Ekonomi:

- Kokoh di Tengah Ketidakpastian Global
Teguh Yudo Wicaksono

21 - 44

□ Tinjauan Perkembangan Regional dan Global:

- Politik Luar Negeri Indonesia: Refleksi 2007 dan Proyeksi 2008
Bantarto Bandoro

45 - 56

- KTT ASEAN ke-13, Konferensi PBB untuk Perubahan Iklim dan Instabilitas Politik di Pakistan

Lina A. Alexandra

57 - 73

ARTIKEL

□ Pasang Surut Hubungan Indonesia-Malaysia

Anak Agung Banyu Perwita

74 - 82

□ Hubungan Indonesia dengan Negara-negara Eropa Tengah dan Eropa Timur

C.P.F. Luhulima

83 - 103

□ China dan Regionalisme Asia Tenggara

Edy Prasetyono

104 - 112

□ Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat terhadap Asia Tenggara Pasca Pemilihan Presiden 2008

Bantarto Bandoro

113 - 134

PENGANTAR REDAKSI

Sampai pertengahan tahun 2008, Indonesia menghadapi beberapa isu strategis yang disebabkan terjadinya perubahan pada tingkat nasional dan global. Isu strategis yang pertama terkait dengan hubungan bilateral antara Indonesia dan Malaysia. *Anak Agung Banyu Perwita* dalam tulisan "Pasang Surut Hubungan Indonesia-Malaysia" antara lain membahas persoalan Ambalat, pembalakan liar dan masalah tenaga kerja Indonesia yang berpotensi menjadi batu sandungan bagi hubungan Indonesia dan Malaysia. Bagaimanapun penanganan terhadap tiga kasus tersebut akan ikut menentukan dinamika hubungan Indonesia dan Malaysia di masa depan.

Isu strategis kedua terkait dengan perubahan pola hubungan dagang antara Indonesia dengan negara-negara Eropa Timur dan Eropa Tengah. Keharusan negara-negara Eropa Timur dan Eropa Tengah untuk mengikuti kriteria Copenhagen sebelum menjadi anggota Uni Eropa (UE) membawa konsekuensi pada hubungan negara-negara tersebut dengan mitra dagangnya. Dalam hal ini, norma-norma dan peraturan yang ditegakkan dalam UE harus di-transformasikan oleh negara-negara yang menjadi anggota UE kepada mitra dagangnya, termasuk Indonesia. Ini berarti Indonesia juga harus ikut mempedulikan kriteria ekonomi, politik dan kriteria persetujuan yang dipersyaratkan bagi negara-negara anggotanya, seperti dalam tulisan *C.P.F. Luhulima* dengan judul "Hubungan Indonesia dengan Negara-negara Eropa Tengah dan Eropa Timur".

Kemajuan ekonomi China yang luar biasa telah melahirkan isu strategis baru terkait dengan perlunya mengembangkan pendekatan-pendekatan multilateral untuk mencegah kemungkinan dominasi

China di kawasan. Bagi China, kawasan Asia Tenggara selalu menempati posisi penting baik secara politik maupun strategis. Hal ini tampaknya tidak akan berubah bahkan akan makin kuat karena kepentingan China yang makin besar untuk mengembangkan hubungan yang lebih baik dengan negara-negara Asia Tenggara, dengan alasan antara lain Asia Tenggara sangat strategis untuk kepentingan ekonomi dan keamanan, terutama karena menjadi jalur laut internasional. Pandangan di atas dikemukakan oleh *Edy Prasetyono* dalam tulisan "China dan Regionalisme Asia Tenggara".

Sementara, isu strategis keempat yang dihadapi Indonesia adalah terkait dengan "Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat terhadap Asia Tenggara Pasca Pemilihan Presiden 2008". Hal ini dikemukakan oleh *Bantarto Bandoro* dengan menjelaskan bahwa perubahan yang akan terjadi di Amerika Serikat pasca pemilu harus dapat dimanfaatkan Indonesia untuk menata kembali hubungannya dengan AS serta tidak perlu khawatir dalam menghadapi kebijakan baru yang diambil Washington pasca pemilihan presiden.

Dalam menghadapi empat isu strategis yang muncul terkait perubahan di tingkat internasional tersebut, Indonesia perlu mempertimbangkan berbagai aspek, termasuk keadaan dan kondisi dalam negeri. Selain itu juga harus didasarkan pada kepentingan nasional dan keuntungan sebesar-besarnya untuk kemajuan bangsa dalam jangka panjang.

REDAKSI

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Banyak Agenda yang Sulit Harus Diselesaikan

M. Sudibjo

A. PENDAHULUAN

Dalam kuartal pertama tahun 2008, di samping berpulangnya mantan presiden kedua RI Soeharto, setidaknya ada tiga masalah yang mewarnai kehidupan politik di dalam negeri. Ketiganya saling terkait dan menunjukkan perlunya ditangani dengan bijak dan tepat.

Pertama, tantangan yang dihadapi pasangan presiden dan wakil presiden menjelang akhir pemerintahan mereka. Tinggal dua tahun pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wapres Jusuf Kalla (JK) akan berakhir, namun naiknya harga bahan-bahan kebutuhan pokok rakyat (beras¹, minyak goreng, kedelai, daging sapi, jagung, dan minyak tanah), dan rendahnya pelayanan publik, menunjukkan bahwa janji-janji yang dulu pernah disampaikan kedua pemimpin tersebut kepada rakyat semasa kampanye belum terpenuhi. Ini berarti pemerintah masih mempunyai banyak pekerjaan rumah, tidak terkecuali dalam pembangunan sosial politik, dan hukum. Keadaan ini menjadi semakin kompleks dengan datangnya bencana alam, yang mengakibatkan kerusakan infrastruktur yang pada gilirannya mengganggu distribusi barang-barang kebutuhan pokok dan mempercepat kerusakan alat-alat transportasi.

1 Berdasarkan pantauan FAO (Food and Agriculture Organization) bulan Februari 2008, 36 negara termasuk Indonesia, akan mengalami krisis pangan, yang membutuhkan bantuan luar negeri untuk mengatasinya.

Kedua, menghangatnya proses demokrasi. Saat ini demokratisasi digugat karena hanya dimanfaatkan untuk kepentingan golongan bahkan pribadi, belum lagi ongkos sosialnya yang dinilai terlalu tinggi. Agenda elite politik, baik di jajaran eksekutif, legislatif, maupun partai politik, sangat berbeda dengan agenda rakyat. Agenda elite seperti pemekaran wilayah dan pelaksanaan otonomi daerah, mendapatkan kritik-kritik tajam, karena tidak berorientasi pada kepentingan rakyat.

Di bidang legislasi, beberapa Rancangan Undang Undang (RUU) yang sangat dibutuhkan untuk mempersiapkan agenda politik 2009 tersendat-sendat. Selain itu, usulan amandemen UUD 1945 juga telah mulai mengemuka karena materi UUD itu dinilai masih mengandung kelemahan padahal telah diamandemen empat kali.

Ketiga, reformasi TNI masih menghadapi sejumlah masalah. Pengangkatan Mayjen Tanribali Lamo sebagai pejabat sementara (PJS) Gubernur Sulawesi Selatan mengundang kritik. Demikian pula dengan konflik antar aparat keamanan, seperti konflik antara anggota TNI dan Polri di Maluku menunjukkan perlunya pembenahan di tubuh angkatan dan Polri. Rencana pemotongan anggaran TNI sebesar 15 persen dalam APBN 2008, menimbulkan kekhawatiran karena akan mengganggu reformasi TNI, terutama terkait dengan rencana pembelian persenjataan TNI untuk menggantikan persenjataan TNI yang saat ini sudah tidak memadai karena telah sangat tua.

B. TANTANGAN PEMERINTAH SBY-JK

1. Mantan Presiden Soeharto Berpulang

Pada tanggal 27 Januari 2008, mantan presiden kedua RI, Soeharto berpulang. Selama 32 tahun pemerintahannya, Soeharto banyak meninggalkan warisan baik yang positif maupun negatif. Pelaksanaan pembangunan melalui tahapan repelita merupakan satu hal yang dianggap positif dalam pemerintahan Soeharto. Demikian pula keberhasilan pelaksanaan swasembada pangan, keberhasilan Keluarga Berencana dan stabilitas nasional dalam kurun waktu

yang lama dicatat sebagai bentuk-bentuk keberhasilan pemerintahan Soeharto. Atas dasar hasil-hasil di atas Indonesia menempati posisi terpendang di mata negara-negara ASEAN dan negara-negara lain.

Selain aspek positif, pemerintahan Soeharto juga mempunyai beberapa kelemahan. Diantaranya adalah semakin suburnya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

2. Relevansi Tugas dan Tanggung Jawab Pemerintahan

Agenda politik tahun 2008 dibuka dengan Sidang Kabinet Paripurna, tanggal 7 Januari dan 27 Februari 2008. Dalam sidang tersebut kepada para menternya Presiden SBY menekankan perlunya memberikan perhatian pada tugas dan tanggung jawabnya, memperhatikan kepentingan rakyat, serta menjalankan efisiensi dan penghematan anggaran pemerintah. Alasannya, pada dua tahun mendatang (2009) diperkirakan, berbagai persoalan politik akan muncul ke permukaan berkaitan dengan dua kegiatan besar yaitu pemilihan legislatif (Pileg) dan pemilihan presiden (Pilpres). Harapan Presiden tampaknya akan menemui tantangan ketika beberapa menteri yang berasal dari partai politik lebih memperhatikan kepentingan partai untuk mempersiapkan pemilu daripada menjalankan tugas-tugas pemerintahan mereka.

Selain masalah di atas, masih banyak pekerjaan rumah pemerintah yang belum diselesaikan seperti pengentasan kemiskinan dan pengangguran yang belum ditangani secara baik. Kenaikan harga pangan, kesulitan APBN telah memperburuk keadaan. Kelangkaan energi yang disebabkan tersendatnya pasokan batubara (bahan bakar pembangkit listrik) ataupun karena kerusakan pembangkit telah mengganggu keberlangsungan usaha maupun industri, baik dalam skala besar maupun skala rumah tangga. Hal ini membuat kehidupan masyarakat semakin sulit.

Beberapa kebijakan pemerintah akhir-akhir ini oleh pengamat ekonomi juga dikatakan sebagai salah urus dan tidak konsisten, diantaranya adalah: (a) dikeluarkannya PP No. 2/2008 tentang jenis dan tarif penerimaan negara bukan pajak yang berasal dari penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan dari luar

kegiatan kehutanan yang berlaku pada Departemen Kehutanan; (b) pembayaran ganti rugi kepada korban semburan lumpur Lapindo oleh pemerintah; dan (c) penanganan penyusunan dalam penyelesaian kasus BLBI.

Dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 2/2008 yang antara lain mengizinkan pembukaan hutan untuk pertambangan, pembangunan infrastruktur telekomunikasi, energi dan jalan tol dengan sewa yang sangat murah menunjukkan ketidakkonsistenan pemerintah. Alih fungsi hutan produksi dan hutan lindung itu hanya dikenai tarif Rp 1,2 juta hingga Rp 3 juta/ha/tahun, atau Rp 120,- hingga Rp 300,-/m/tahun. Dari sisi konservasi, PP ini membahayakan, karena menganggap nilai ekonomi lebih besar daripada jasa lingkungan. Penetapan PP yang tanpa didasari oleh pertimbangan audit sumber daya alam dan standar praktik terbaik, di masa depan tidak hanya membahayakan alam dan lingkungan saja akan tetapi juga manusia.

Padahal dua bulan sebelumnya Indonesia menjadi tuan rumah Konferensi Perserikatan Bangsa Bangsa untuk perubahan iklim, yang juga telah menilai bahwa kerusakan hutan di Indonesia termasuk yang paling parah di dunia. Demikian pula bila ditinjau dari sudut perundangannya, PP ini bertentangan dengan UU No. 41/1999 tentang Kehutanan, khususnya Pasal 38 ayat 4 yang melarang melakukan penambangan terbuka di kawasan hutan lindung. Ini menunjukkan bahwa dalam proses penyusunan PP koordinasi di tingkat pusat dan daerah sangat lemah. Penolakan sejumlah gubernur, bupati, dan wali kota² atas penerapan PP No. 2/2008 itu juga dapat dijadikan petunjuk bahwa penetapan PP ini tidak melalui pembicaraan dengan kepala-kepala daerah yang kemungkinan daerahnya terkena PP ini.

Dalam kasus Lapindo, sidang kabinet terbatas, 27 Februari 2008 memutuskan bahwa pemerintah menyediakan Rp 700 miliar dana yang diambilkan dari perubahan APBN 2008 untuk memberi ganti rugi tanah dan pemukiman di tiga desa yang menjadi korban luapan

2 Mereka yang menolak PP itu antara lain Gubernur Kalsel, Rudy Arifin; Gubernur Kalteng, Agustin Narang (yang juga sebagai Koordinator Forum Kerja Sama Revitalisasi dan Pembangunan Kalimantan); Bupati Pasir, Kaltim, Ridwan Suwidi; Wali Kota Tarakan, Kaltim, Jusuf Serang Kasim.

lumpur Lapindo Brantas di luar Peta Area Terdampak. Keputusan ini menurut pemerintah merupakan konsekuensi Perpres No. 4/2007 tentang Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS), yang menyebutkan korban di luar Peta Area Terdampak menjadi konsekuensi negara. Keputusan pemerintah memberikan ganti rugi dianggap justru merugikan negara, sebab seharusnya hal ini menjadi tanggung jawab PT Lapindo. Sedangkan pemerintah seharusnya cukup membuat peta desa-desa baru yang terkena luapan lumpur panas di luar Peta Area Terdampak yang kemudian disampaikan kepada Lapindo Brantas untuk dimintakan ganti rugi secara adil.

3. Hubungan DPR - Pemerintah

Awal tahun 2008 ini ditandai pula dengan memanasnya hubungan antara pemerintah dan DPR. Hal itu nampak antara lain dalam rapat DPR tanggal 12 Februari 2008, yang membahas interpelasi DPR tentang penyelesaian BLBI yang tidak dihadiri Presiden. Ketidak hadirannya presiden dilandaskan pada ketentuan yang menyatakan bahwa presiden dapat mewakilkan menterinya untuk memberi penjelasan. Sementara DPR bersikukuh agar Presiden hadir. Bahkan sebagian anggota DPR melakukan *walk out*, dan mengembalikan keterangan tertulis pemerintah ke meja pimpinan sidang.

Masalah lain yang dapat dianggap sebagai semacam unjuk kekuatan DPR atas presiden, yakni penolakan DPR atas pencalonan Agus Martowardojo dan Raden Pardede sebagai Gubernur BI pada rapat Komisi XI, 12 Maret 2008. Ini merupakan pertama kalinya dalam sejarah pemilihan Gubernur BI, DPR menolak dua calon yang diajukan presiden. Penolakan itu tidak hanya karena pertimbangan kompetensi, tetapi juga politik. Kasus ini pada akhirnya terselesaikan ketika kemudian Presiden mengajukan calon yang baru yaitu Menteri Koordinasi Bidang Ekonomi Budiono dan dapat disetujui oleh DPR.

Interpelasi DPR terhadap kasus lapindo juga menunjukkan adanya ketegangan antara DPR dan pemerintah. Laporan Tim Pengawas Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (TP2LS) ditolak DPR, karena dinilai lebih memihak pemerintah dan Lapindo Brantas Inc. Hasil TP2LS yang diributkan itu menyatakan, lumpur panas akibat eksplorasi

Lapindo Brantas Inc. bukan sebuah bencana yang disebabkan oleh kesalahan manusia, melainkan sebuah bencana alam. Hasil penelitian ilmiah independen, para geolog kenamaan, yang dilakukan bersama Universitas Durham (dipimpin Prof. Richard Davies), Cardiff, Aberdeen, dan GeoPressure Ltd. tentang penyebab dan dampak luapan lumpur Lapindo Brantas. Hasilnya yang dipublikasikan pertama kali, 23 Januari 2007, oleh Geological Society of America, menegaskan bahwa luapan lumpur itu disebabkan oleh kesalahan manusia (*man made*) dan mengesampingkan (*discounted*) efek gempa bumi di Yogyakarta dua hari sebelum peristiwa Lapindo Brantas itu.³ Oleh sebab itu DPR justru memilih untuk mengajukan interpelasi.⁴

Penolakan DPR itu perlu didukung, karena kalau hasil TP2LS itu diterima sebagai keputusan DPR, implikasinya dapat berakibat buruk bagi negara dan penegakan hukum. Keputusan semacam itu memposisikan pemerintah dan pemerintah daerah sebagai penanggung jawab penanggulangan bencana, termasuk soal biaya.

4. Persaingan Politik Menjelang Pemilu 2009

Meskipun kampanye secara resmi belum dimulai, tetapi pada awal tahun 2008 ini suhu politik telah mulai memanas. Persaingan telah dimulai, ketika beberapa elite nasional berbalas kritik melalui pernyataan tokoh-tokoh partai, khususnya Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Golkar, dan Partai Demokrat yang saling menyerang terkait dengan isu kemiskinan, ketergantungan pada impor, dan kedaulatan bangsa.

Diawali dengan pernyataan Ketua Umum PDIP, yang juga mantan presiden, pada puncak peringatan HUT PDIP, di Palembang 31 Januari 2008. Megawati menyerang kebijakan pemerintah Presiden SBY selama ini yang tidak efektif. Kemudian dibalas oleh Presiden SBY melalui Staf Khusus Presiden, Sardan, yang menilai Megawati tidak introspeksi dan tidak melihat kemampuannya saat menjadi presiden.⁵ Sementara itu, Presiden SBY yang juga duduk sebagai

3 Baca Mas Achmad Santosa, Kasus Lapindo Pascapleno DPR, *Kompas*, 22 Februari 2008.

4 Baca sorotan anggota F PDIP Permadi, *Kompas*, 20 Februari 2008.

5 *Republika* dan *Kompas*, 1 Februari 2008.

Ketua Dewan Pembina PD, memanfaatkan kunjungan dinasny ke Bogor, 5 Februari 2008 untuk melontarkan kecaman terhadap pihak-pihak yang berupaya mengeksploitasi kemiskinan dalam tema kampanyenya.⁶

Demikian pula dalam pembahasan RUU Pemilu, persaingan antara partai-partai telah dimulai melalui usaha untuk mempertahankan suara/kursi dalam Pemilu 2009, ataupun usaha mempertahankan kekuasaan. Kompromi-kompromi yang dilakukan pada dasarnya hanya untuk menyembunyikan persaingan dan konflik untuk sementara waktu di antara partai-partai.

C. DEMOKRATISASI

Upaya mendorong konsolidasi demokrasi yang dilakukan selama 10 tahun terakhir menunjukkan perkembangan yang positif seperti menguatnya kelompok masyarakat sipil dalam melakukan kontrol sosial maupun menguatnya hak-hak politik masyarakat. Beberapa permasalahan yang berkembang dan berpengaruh pada konsolidasi demokrasi perlu memperoleh perhatian, diantaranya adalah penyempurnaan UUD 1945; Pengesahan UU Pemilu; dan masalah Kepartaian dan Pemekaran Wilayah.

1. Usul Penyempurnaan UUD 1945

Hasil rapat konsultasi antara Presiden SBY dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang menyepakati penyiapan proses perubahan ke-lima UUD 1945 secara menyeluruh mendapat respon dari berbagai pihak.⁷ Tindak lanjut dari kesepakatan tersebut adalah akan segera dibentuknya panitia (komisi) nasional yang akan menjadi pelaksana. Perubahan ke lima UUD tersebut ditargetkan selesai sebelum pemerintahan baru hasil Pemilu 2009 terbentuk. Ini dimaksudkan agar konstitusi baru hasil perubahan itu dapat digunakan oleh pemerintahan baru. Namun demikian, kesepakatan pemerintah dan

⁶ *Kompas*, 8 Maret 2008.

⁷ Pada tanggal 24 Agustus 2007 ketika pidato di depan DPD, Presiden SBY telah pula mengusulkan perubahan UUD 1945.

DPD tersebut menimbulkan sikap pro dan kontra, setidaknya mengenai materi, waktu penyelesaian, prosedural, dan wewenang. Target waktu yang ditetapkan dikhawatirkan tidak akan tercapai karena waktunya sangat pendek. Terkait dengan materi, masih perlu dipikirkan tentang pasal-pasal mana yang akan dirubah, apalagi jika diinginkan perubahan secara menyeluruh dan mendalam. Persiapan dan pemikiran terhadap perubahan materi perlu mendapat perhatian dengan seksama agar tidak mengundang keinginan untuk melakukan perubahan keenam dalam waktu dekat.

Sementara itu, belum jelas pihak mana saja yang akan mendukung usulan perubahan ini. Sampai saat ini, nampaknya baru DPD yang mendukungnya. Bahkan suara DPD sudah tidak terlalu "keras" karena adanya masalah internal DPD. Masalah internal yang dimaksud adalah adanya beberapa anggota DPD yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, adanya tuntutan pembubaran DPD, di samping ada keinginan dari sementara anggota DPD untuk menggunakan tiket perorangan nonpartai untuk masuk ke DPR. Selain dukungan dari DPD, dukungan lain seperti dari kekuatan politik lainnya juga belum jelas sikapnya.

2. Masalah Pemekaran Daerah

Pada tanggal 1 Februari 2008, Presiden SBY menerbitkan satu amanat presiden (Ampres) untuk pemekaran daerah. Ampres tersebut berlaku bagi 14 RUU pembentukan kabupaten/kota dan satu RUU pembentukan provinsi. Lima belas (15) RUU itu merupakan hak inisiatif DPR yang disampaikan kepada Presiden, Desember 2007.⁸

Dengan dikeluarkannya Ampres baru tersebut berarti akan menambah panjang daftar pembahasan pemekaran daerah, karena pemerintah dan DPR saat ini juga sedang membahas 12 RUU

8 Lima belas calon daerah baru itu adalah: 1. Kabupaten Nias Utara (Sumut); 2. Kabupaten Nias Barat (Sumut); 3. Kota Gunung Sitoli (Sumut); 4. Kota Berastagi (Sumut); 5. Kabupaten Mesuji (Lampung); 6. Kabupaten Tulang Bawang Barat (Lampung); 7. Kabupaten Pringsewu (Lampung); 8. Kabupaten Tangerang Selatan (Banten); 9. Kabupaten Sabu Raijua (NTT); 10. Kabupaten Morotai (Maluku Utara); 11. Kabupaten Maibrat (Papua Barat); 12. Kabupaten Tambrau (Papua Barat); 13. Kabupaten Intan Jaya (Papua Barat); 14. Kabupaten Deiyai (Papua); dan 15. Provinsi Tapanuli.

pembentukan daerah baru. Banyaknya daerah yang dimekarkan menimbulkan pertanyaan besar tentang tujuan yang hendak dicapai. Selama ini data di lapangan menunjukkan bahwa pemekaran daerah ternyata tidak mempercepat tercapainya kesejahteraan rakyat seperti dinyatakan oleh para penentangannya. Yang terjadi justru sebaliknya banyak daerah yang dimekarkan tidak diurus dengan baik dan tetap tidak berkembang. Hanya muncul elite-elite baru yang menghabiskan anggaran negara. Protes atas pembahasan pemekaran, seperti dari Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, Provinsi Sumatera Barat, dan Provinsi Sumatera Selatan, yang datang ke kantor DPR Jakarta, secara bergelombang pada akhir Februari 2008 menandakan bahwa sebagian masyarakat tidak menyetujui pemekaran daerah. Dengan demikian seharusnya DPR dapat mengendalikan euforia pemekaran daerah, kenyataannya justru lembaga legislatif itulah yang banyak mengajukan hak inisiatif pembentukan provinsi maupun kabupaten/kota yang baru.

3. UU Pemilu Disetujui untuk Disahkan

Sampai akhir Februari 2008, proses pembahasan RUU Pemilu oleh Anggota DPR, DPD, dan DPRD di fraksi-fraksi masih berlangsung alot. Lobi antara fraksi-fraksi yang telah dilakukan berkali-kali (terakhir tanggal 27 Februari 2008) hanya berhasil menyepakati 4 masalah dari 6 masalah krusial, yaitu: (1) masalah jumlah anggota DPR maksimal 560 kursi; (2) masalah alokasi kursi tiap daerah pemilihan (dapil), yakni 3-10 kursi; (3) masalah Electoral Threshold (ET) sebesar 3% dan Parliamentary Threshold (PT) sebesar 2,5%; (4) masalah cara pemberian suara, yakni dengan memberi tanda. (Lihat Lampiran 1). Dua masalah lainnya, yakni penghitungan suara, dan penentuan calon terpilih, rencananya akan diputuskan secara voting pada tanggal 28 Februari 2008. Namun ternyata rencana tersebut gagal diselenggarakan karena pembelotan dari Partai Golkar, dan ada permintaan dari pemerintah agar tidak dilakukan voting.

Lobi tanggal 2 Maret 2008 DPR menyepakati soal penentuan calon terpilih. Sedangkan penghitungan sisa suara akhirnya disetujui melalui voting pada tanggal 3 Maret 2008. Inti rumusannya adalah

bahwa sisa suara 50% Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) di Daerah Pemilihan (Dapil) dan sisa suara selebihnya dikumpulkan ke provinsi. Dengan demikian seluruh materi RUU itu disetujui untuk disahkan menjadi UU (lihat Lampiran 2 dan 3).

Materi yang sangat sulit adalah tentang ET dan PT. Meskipun akhirnya dicapai kata sepakat tentang ET: 3% dan PT: 2,5%, ketentuan ini disertai dengan aturan peralihan, yakni parpol-parpol peserta Pemilu 2004 yang tidak lolos berdasarkan UU No. 12/2003, tetapi mempunyai kursi di DPR, langsung menjadi peserta Pemilu 2009 tanpa melalui verifikasi.

Aturan peralihan ini merupakan preseden buruk, karena DPR membatalkan keputusannya sendiri tanpa alasan yang rasional dan bertanggung jawab. Keputusan DPR itu diskriminatif, terutama bagi partai-partai yang tidak memiliki kursi di DPR, seperti Partai Nasional Banteng Kemerdekaan, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, Partai Persatuan Daerah, Partai Perhimpunan Indonesia Baru, Partai Merdeka, Partai Buruh Sosial Demokrat, Partai Patriot Pancasila, yang bergabung dalam Kaukus Partai Masa Depan, karena belum tentu perolehan suara masing-masing dari sembilan parpol itu lebih besar dari mereka.

Rumusan UU itu secara tidak langsung merefleksikan kekawatiran beberapa partai yang takut kehilangan suaranya dan akhirnya kehilangan kursi di DPR. Oleh sebab itu mereka memerlukan strategi untuk memperoleh dukungan masyarakat. Hal ini pada dasarnya juga mencerminkan renggangnya hubungan antara parpol dan konstituennya. Partai dianggap tidak memperjuangkan kepentingan masyarakat dan hanya mementingkan kepentingan sendiri.

UU Pemilu yang baru itu membuka kemungkinan banyaknya partai yang mempunyai wakilnya di DPR, yang juga akan meneruskan pertarungannya yang telah dimulai sejak dalam pembahasan. Kalau ini menjadi kenyataan, maka perjuangan untuk membangun pemerintahan yang kuat, dalam arti sedikit partai dalam sistem pemerintahan presidensial untuk menghindari konflik-konflik yang tidak perlu, masih sulit tercapai.

4. Kepartaian

Sampai dengan tanggal 27 Februari 2008, 115 parpol telah mendaftarkan diri ke Departemen Hukum dan Hak Azasi Manusia, tetapi hanya 28 buah (24,5%) diantaranya yang melengkapi berkas yang dipersyaratkan. Menurut sementara pengurus parpol baru, hal ini disebabkan oleh sulitnya mengurus berkas-berkas kelengkapan administrasi. Sebaliknya, Menurut Menteri Hukum dan HAM Andi Mattalatta, kesulitan parpol yang melengkapi berkas-berkas yang dipersyaratkan disebabkan oleh kurangnya keseriusan pengurus parpol dalam memenuhi persyaratan. Seharusnya mereka menyiapkan diri sejak lama. Ini semua menunjukkan bahwa parpol kurang mengantisipasi kondisi.

D. REFORMASI TNI

Masalah Pejabat Gubernur Sulawesi Selatan

Awal tahun 2008 ini, ditandai pula dengan suatu peristiwa kontroversial, yaitu diangkatnya Asisten Personel Kepala Staf TNI Angkatan Darat Mayjen Tanribali Lamo sebagai Pejabat Sementara Gubernur Sulawesi Selatan. Pengangkatan ini telah menimbulkan kekhawatiran di kalangan sipil karena pemerintah dianggap kembali melakukan kebijakan dengan menggunakan pendekatan keamanan. Masyarakat juga khawatir akan kembalinya peran militer dalam politik praktis.

Sebaliknya pemerintah yang diwakili oleh Menhan Juwono Sudarsono berpendapat, tidak ada yang salah dalam soal pengangkatan Mayjen Tanribali Lamo, putra Ahmad Lamo yang juga pernah menjabat Gubernur Sulsel itu, baik secara prosedural maupun kapabilitasnya. Selain itu, dia bukan lagi militer aktif dan telah dialih tugaskan menjadi pegawai sipil, sebagai Staf Ahli Mendagri, sebelum dilantik. Tanribali Lamo dinilai mempunyai wawasan dan kesamaptan menangani krisis-krisis Pilkada, termasuk di daerah asalnya. Kebetulan saja dia berlatar belakang militer.

Selain kasus pejabat sementara Gubernur Sulsel, pernyataan Panglima TNI bahwa bangsa ini tidak siap berdemokrasi, serta pembahasan peradilan militer yang masih alot menjadi argumen beberapa pihak untuk mengatakan bahwa reformasi TNI kian melemah. Sebaliknya juga perlu disadari bahwa reformasi di kalangan sipil, terutama kalangan elitnya, baik yang berada di kepartaian maupun pemerintahan, belum juga menunjukkan kemajuan yang signifikan, kalau tidak dikatakan kehilangan roh. Oleh sebab itu bisa jadi pernyataan-pernyataan elite sipil tentang reformasi TNI yang melemah itu merupakan suatu usaha menutupi dirinya yang gagal melaksanakan reformasi meskipun telah berjalan 10 tahun.

Untuk menilai reformasi TNI, perlu dilihat dari dua aspek. *Pertama*, aspek legalitas kebijakan. Sejak pemisahan TNI dan Polri, serta keluarnya UU No. 3/2002 tentang Pertahanan Negara dan UU No. 34/2004 tentang TNI, secara legal politik, kebijakan reformasi TNI telah menunjukkan kemajuan yang signifikan. Disebutkan bahwa TNI harus menjadi profesional, tidak berpolitik, tidak memegang jabatan politik, dan tidak boleh berbisnis. UU TNI juga menyatakan, dalam hal pelanggaran tindak pidana TNI tunduk pada peradilan umum. Bisnis-bisnis TNI juga akan diambil alih pemerintah dalam waktu lima tahun sejak berlakunya UU TNI itu. *Kedua*, aspek implementasinya. Aspek ini mensyaratkan komitmen pemerintah untuk melaksanakan beberapa ketentuan UU TNI yang sampai saat ini masih menghadapi kendala. Pemerintah belum berhasil memberi kesejahteraan kepada prajurit TNI sebagai salah satu syarat tentara profesional. Demikian juga dengan pemenuhan kebutuhan alat utama sistem persenjataan (alutsista) yang masih sangat kurang, apalagi kalau dikaitkan dengan sifat negara Indonesia sebagai negara kepulauan. Departemen Pertahanan juga harus diperkuat untuk dapat melaksanakan fungsi pembuat kebijakan pertahanan dan pengawasan eksekutif atas TNI.

Jadi keruwetan reformasi TNI itu terletak pada aspek implementasi, yang juga melibatkan tiga *stakeholder* yang saling terkait. Pihak pertama, mereka yang duduk dalam legislatif dan eksekutif. Pertanyaan yang muncul terkait dengan kemampuan dan komitmen mereka untuk melaksanakan dan melakukan konsolidasi reformasi

sektor keamanan, khususnya militer. Pihak kedua, TNI sendiri. Reformasi TNI membutuhkan dukungan internal TNI sendiri. Pihak ketiga, yakni masyarakat. Jika masyarakat merasa reformasi TNI bukan kepentingan utamanya, maka akan sulit menggalang dukungan masyarakat untuk memperkuat reformasi TNI.

Bentrokan antara sekelompok anggota TNI dan Polri di Maluku kiranya juga menjadi indikasi belum tuntasnya reformasi di jajaran TNI. Tetapi sehubungan dengan hal ini pantas disimak pernyataan mantan Pangab Jenderal Benny Moerdani kepada Jenderal (Purn) Tyasno Sudarto yang pada waktu menjabat Kepala BIA (Badan Intelijen ABRI), yang secara terus terang mengoreksi kebijakan memisahkan TNI dengan Polri. Benny menyatakan, "...kurang memperhitungkan pertimbangan-pertimbangan intelijen strategis, khususnya hakikat ancaman terhadap NKRI." Benny menunjukkan, tugas pokok TNI adalah dalam rangka pertahanan negara. Jika TNI hanya akan menangani ancaman yang datang dari luar itu merupakan kekeliruan. Sebab saat ini bisa dilihat bahwa ancaman yang datang dari luar secara praktis telah sangat menyusut sementara ancaman terbesar justru datang dari dalam negeri.⁹

E. INKONSISTENSI DIHENTIKAN, KOORDINASI DIMAKSIMALKAN

Sejalan dengan hasil Sidang Kabinet Paripurna, tanggal 7 Januari dan 27 Februari 2008, inkonsistensi kebijakan pemerintah yang selama ini berlangsung harus dihentikan. Ini penting agar sisa masa jabatan yang tinggal dua tahun ini benar-benar bermanfaat bagi rakyat. Kebiasaan meninggalkan tanggung jawab seperti menjelang Pileg dan Pilpres 2004 harus ditinggalkan, kalau tidak, rakyat mungkin akan mengurangi partisipasinya dalam pemilihan tahun 2009.

Koordinasi dalam pemerintahan, baik antara departemen maupun antara pemerintah pusat dan daerah, serta hubungan yang konstruktif antara eksekutif dan legislatif, perlu dikembangkan secara maksimal.

9 Julius Pour, *Benny - Tragedi Seorang Loyalis*, 2007.

Ini sangat diperlukan karena kebijakan yang berjalan sendiri-sendiri sulit untuk mendukung usaha mengatasi beberapa krisis yang terjadi akhir-akhir ini. Meskipun ada otonomi daerah tidak berarti bahwa pusat tidak mempunyai wewenang melakukan koordinasi dengan daerah ataupun membatalkan keputusan daerah yang bertentangan dengan UU ataupun sangat merugikan kepentingan publik. Demikian juga halnya hubungan eksekutif dan legislatif. Meskipun DPR mempunyai fungsi kontrol, tidak berarti tidak dapat dijalin hubungan konstruktif dan sinergis, yang dapat mempercepat tercapainya pembangunan untuk rakyat.

Merujuk kepada beberapa kasus, seperti pembahasan RUU Pemilu, TP2LS, interpelasi BLBI, anggaran DPR, dan isu pemekaran daerah, mengindikasikan bahwa bandul politik semakin berat ke DPR. Lembaga legislatif tampaknya ingin lebih menguasai pemerintahan, dan kepemimpinan masa depan. Sebaliknya, pemerintahan presidensial tanpa didukung oleh mayoritas partai di DPR akan menjadi permainan politik partai-partai. Oleh sebab itu pemikiran sistem presidensial dengan sedikit partai perlu segera dicarikan jalan keluarnya. Reformasi jangan sampai hanya berhenti pada euforia bagi-bagi jabatan, melainkan bagaimana menata negara ini agar mampu memberikan hal-hal terbaik bagi rakyatnya.

Lampiran 1

Posisi tawar-menawar sebelum voting tanggal 28 Februari 2008

Materi	PG	PDIP	PPP	PD	PAN	KB	PKS	BPD	PBR	PDS	Hasil
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.
Jumlah anggota DPR	Maks 560	Maks 560	Maks 560	Maks 560	Maks 560	Maks 560	Maks 560	Maks 560	Maks 560	Maks 560	Maks 560
Alokasi kursi tiap dapil	3-10, 8 kab/ kota tdk lebih dari 8 kursi	3-10, Lamp UU	3-10 Lamp UU	3-10 Lamp UU	3-10 Lamp UU	3-10 Lamp UU	3-10 Lamp UU	3-10 Lamp UU	3-10 Lamp UU	3-10 Lamp UU	3-10
Penghi-tungan sisa suara	Prov	Prov	Dapil	Dapil	Dapil	Prov	Dapil	Prov	Prov	Dapil	Divot
ET/PT	ET:3% PT:3%	ET:3% PT:3%	ET:3% PT:2%	ET:3% PT:2%	ET:3% PT:2%	ET:3% PT:3%	ET:3% PT:3%	ET:3% dan ada aturan per-alihan PT:2%	ET:3% dan ada aturan per-alihan PT:2%	ET:3% dan ada aturan per-alihan PT:2,5%	
Penen-tuan calon terpilih	30%, nomor urut	30%, nomor urut	30%, nomor ter-banyak	30%, nomor ter-banyak	30%, suara ter-banyak	30%, nomor urut	30%, suara ter-banyak	30%, suara ter-banyak	30%, nomor urut	30%, nomor urut	Divot
Cara pem-berian suara	Beri tanda	Beri tanda	Coblos	Beri tanda	Coblos	Beri tanda	Beri tanda	Beri tanda	Beri tanda	Beri tanda	Beri tanda

Lampiran 2

Voting Rapat Paripurna DPR, 3 Maret 2008

No.	Fraksi	Jumlah anggota	Hadir/ Memberi suara	Alternatif A	Alternatif B	Abstein
1.	FPG	129	106	106	-	
2.	FPDIP	109	106	106	-	
3.	FPD	60	59	-	59	
4.	FPPP	58	43	-	43	
5.	FPAN	53	51	-	51	
6.	FKB	52	49	49	-	
7.	FPKS	45	40	40	-	
8.	FBPD	17	13	13	-	
9	FPBR	14	11	6	5	
10.	FPDS	13	11	-	9	2
11.	Jumlah	550	489	320	167	2

Alternatif A: 50% BPP di Dapil, sisa suara dikumpulkan ke provinsi.

Alternatif B: 30% BPP di Dapil, sisa suara dikumpulkan ke propinsi.

Lampiran 3

Sejumlah Materi Baru UU Pemilu

- 1. Jumlah dan alokasi kursi DPR
 - a. Jumlah kursi DPR 560 kursi dengan alokasi per daerah pemilihan (dapil) 3-10 kursi;
 - b. Alokasi Kursi per Provinsi sebagai berikut: NAD: 13 kursi; Sumut: 30 kursi; Sumbar: 14 kursi; Riau: 11 kursi; Kep Riau: 3 kursi; Jambi: 7 kursi; Sumsel: 17 kursi; Bangka Belitung: 3 kursi; Bengkulu: 4 kursi; Lampung: 18 kursi; DKI Jaya: 21 kursi; Jabar: 91 kursi; Jateng: 77 kursi; Banten: 22 kursi; Jatim: 87 kursi; DIY: 8 kursi; Bali: 9 kursi; NTB: 10 kursi; NTT: 13 kursi; Kalbar: 10 kursi; Kaltim: 8 kursi; Kalteng: 6 kursi; Kalsel: 11 kursi; Sulut: 6 kursi; Sulbar: 3 kursi; Sulteng: 6 kursi; Gorontalo: 3 kursi; Sulsel: 24 kursi; Sulra: 5 kursi; Maluku: 4 kursi; Malut: 3 kursi; Papua: 10 kursi; dan Papua Barat: 3 kursi

2. Pemilih

Terjadi kemudahan. Bagi WNI yang mempunyai hak pilih dan terdaftar di di daftar pemilih, tidak memerlukan kartu pemilih, cukup dengan menunjukkan KTP atau identitas lain serta paspor bagi WNI di luar negeri.

3. Pemungutan Suara
Jumlah pemilih setiap TPS maksimal 500 pemilih.
4. Cara Pemberian Suara
Memberi tanda centang (V) satu kali pada surat suara.
5. Keterwakilan Perempuan
30% keterwakilan perempuan dalam daftar calon anggota DPR/DPRD, dan setiap tiga (3) nama terdapat sekurang-kurangnya satu calon perempuan.
6. Ambang Batas
Parliamentary Threshold (PT) 2,5%; Parpol yang perolehan suaranya tidak mencapai 2,5% total suara nasional tidak disertakan dalam perhitungan perolehan kursi DPR (ET: 2,5%).
7. Perhitungan dan Rekapitulasi Suara
Tidak ada rekapitulasi di Panitia Pemungutan Suara (PPS) di tingkat desa/kelurahan, dari TPS langsung ke Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK).
8. Penentuan Calon Terpilih
Calon terpilih minimal memperoleh 30% bilangan pembagi pemilihan (BPP). Dalam hal ada calon peraih 30% BPP lebih banyak dari jumlah kursi yang diperoleh parpol, penentuan didasarkan pada nomor urut dalam daftar calon.
9. Partisipasi Masyarakat
Hasil survei yang berkaitan dengan preferensi atas peserta pemilu tidak bisa diumumkan dalam masa tenang 3 hari. Hasil hitung cepat (*quick count*) dapat diumumkan pada hari berikutnya setelah hari/tanggal pemungutan suara, mulai pukul 00.00 WIB.
10. Pelanggaran dan Perselisihan Hasil
Putusan pengadilan atas kasus pelanggaran pidana pemilu harus sudah selesai paling lama lima (5) hari sebelum penentuan hasil pemilu nasional oleh KPU.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Kokoh di Tengah Ketidakpastian Global

Teguh Yudo Wicaksono

PENDAHULUAN

Perekonomian Indonesia terus mengalami pertumbuhan yang kuat pada kuartal keempat 2007. Indikator-indikator makroekonomi pada kuartal ini menambah deretan tren yang terus membaik semenjak tiga kuartal pertama 2007. Masalah-masalah mengenai kenaikan harga pangan, harga minyak dan ketidakpastian kondisi ekonomi global masih menjadi perhatian utama, meski dampak dari gejolak ini terhadap perekonomian nasional relatif terbatas.

Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) pada kuartal keempat 2007 yang baru dikeluarkan mengindikasikan bahwa perekonomian masih berada pada jalur pertumbuhan tinggi, dimana ekonomi tumbuh sebesar 6,3% (y-o-y). Meski demikian, tren pertumbuhan di kuartal keempat cenderung melemah, dibandingkan dengan kuartal ketiga yang tumbuh sebesar 6,5%. Pelemahan ini disebabkan karena melemahnya kondisi ekonomi global dan kenaikan harga-harga makanan yang menekan konsumsi rumah tangga. Di samping itu, inflasi berlanjut berada pada tingkat yang moderat dimana pada akhir kuartal 2007, tingkat inflasi, rata-rata menyentuh 6,73% (y-o-y) dan tingkat ini berada pada target Bank Indonesia. Sementara itu, perdagangan internasional, ekspor terus tumbuh cepat, meski impor pada akhir kuartal 2007 meningkat secara dramatis karena dipicu permintaan minyak dan gas. Peningkatan tajam impor menyebabkan kontraksi pada ekspor bersih, meski kondisi neraca berjalan masih surplus.

Isu lain yang akan dibahas dalam analisis ini antara lain perjanjian pemerintah di sektor energi dan daftar realisasi anggaran tahun 2008.

PERTUMBUHAN EKONOMI RELATIF KUAT

Sepanjang tahun 2007, perekonomian berlanjut dan berada pada tingkat pertumbuhan ekonomi yang kuat, dari 5,5% di tahun 2006 tumbuh menjadi 6,3% di tahun 2007. Kondisi ekonomi regional yang menguntungkan sepanjang tiga kuartal pertama dan peningkatan harga pada komoditas ekspor menjadi faktor utama pendorong pertumbuhan ekonomi yang kuat di tahun 2007. Gambaran makro ekonomi yang dinamis akan berdampak pada penguatan pertumbuhan ekonomi di masa yang akan datang, mengingat investasi tumbuh dengan cepat pada periode sekarang ini. Beberapa perkembangan optimis di sektor bisnis mulai tampak, meski pada kuartal terakhir kelesuan ekonomi global berpengaruh pada perlambatan pertumbuhan ekonomi nasional 2008.

Sektor Konsumsi yang Kuat dan Investasi yang Cepat

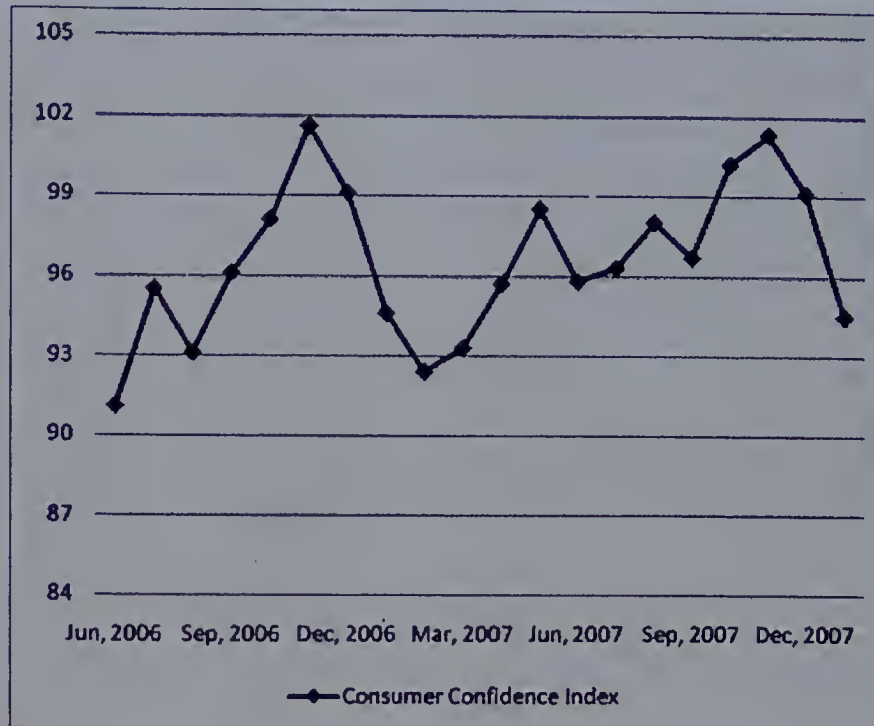
Pada tahun 2007 konsumsi, terutama konsumsi rumah tangga berlanjut mengalami pertumbuhan yang kuat. Konsumsi rumah tangga tumbuh sebesar 4,6% di 2007 dan berkontribusi sebesar 46,5% terhadap pertumbuhan total PDB. Meskipun konsumsi pemerintah tumbuh cepat sebesar 5%, kontribusinya terhadap pertumbuhan PDB jauh lebih kecil dibandingkan dengan konsumsi rumah tangga (berkontribusi sebesar 4,9% dari total pertumbuhan PDB). Apabila kedua konsumsi ini dijumlahkan maka total konsumsi berkontribusi lebih dari setengahnya terhadap pertumbuhan PDB. Pertumbuhan konsumsi yang kuat didukung terutama oleh penurunan suku bunga dan peningkatan kredit. Inflasi yang moderat juga meningkatkan optimisme pelaku ekonomi terhadap kondisi ekonomi.

Tabel 1. Pertumbuhan PDB Berdasarkan Konsumsi

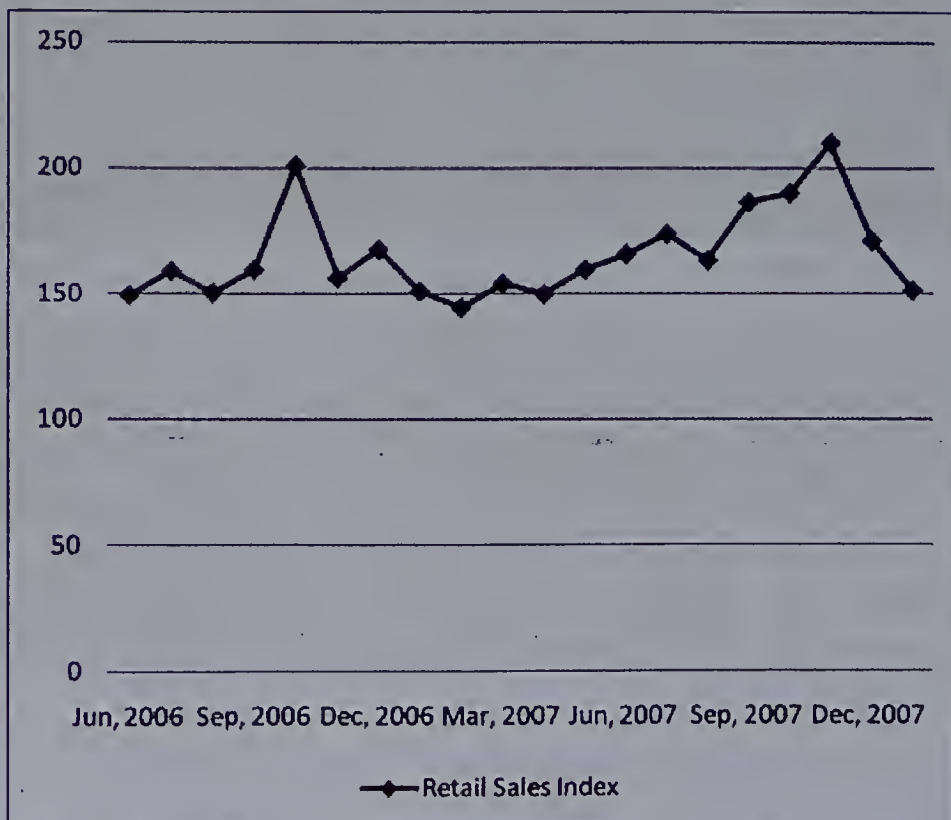
	2007				
	Q1	Q2	Q3	Q4	Total
Pertumbuhan PDB					
Konsumsi Rumah Tangga	4,6	4,6	5,3	5,1	4,9
Makanan	4,7	4,7	5,1	5,6	5,0
Bukan Makanan	3,8	3,9	4,3	4,7	4,2
Konsumsi Pemerintah	5,4	5,4	5,9	6,4	5,8
Pembentukan modal tetap domestik bruto	7,0	6,9	10,4	12,1	9,2
Perubahan stok	-105,1	-72,0	-63,5	-65,8	-96,9
Ekspor Barang & Jasa	8,1	9,8	6,9	7,3	8,0
Impor Barang & Jasa	8,5	6,5	7,0	13,6	8,9
PDB	6,1	6,4	6,5	6,3	6,3
% Kontribusi terhadap pertumbuhan					
Konsumsi Rumah Tangga	44,9	42,8	45,1	53,2	46,5
Makanan	17,5	16,9	17,8	20,9	18,3
Bukan Makanan	27,4	25,9	27,3	32,4	28,2
Konsumsi Pemerintah	4,1	4,8	7,4	3,1	4,9
Pembentukan modal tetap domestik bruto	24,5	23,7	34,6	43,1	31,6
Perubahan stok	-85,3	-23,2	-26,7	35,2	-24,1
Ekspor Barang & Jasa	61,4	71,5	49,7	56,6	59,6
Impor Barang & Jasa	50,2	38,9	41,4	31,8	52,9
PDB	100	100	100	100	100

Sumber: CEIC Asia Database

Beberapa indikator mendukung prediksi ini. Indeks Kepercayaan Konsumen BI menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2007, kepercayaan konsumen secara umum menunjukkan tren yang meningkat semenjak akhir tahun 2006. Meski pada akhir 2007, tren tersebut menunjukkan penurunan. Tren belakangan ini lebih banyak disebabkan karena kenaikan harga-harga komoditas makanan, peningkatan inflasi dan kuatnya kecemasan menyangkut ketidakpastian kondisi ekonomi global.

Gambar 1. Indeks Kepercayaan Konsumen 2007

Sumber: BI

Gambar 2. Indeks Penjualan Eceran 2007

Lebih jauh, sentimen usaha yang positif juga dialami oleh kalangan pengecer dan pedagang. Menurut Indeks Penjualan Eceran, penjualan domestik telah meningkat semenjak kuartal pertama 2007. Laporan terakhir menunjukkan bahwa peningkatan penjualan terjadi pada stationer, kerajinan dan produk-produk makanan. Namun demikian, tekanan kenaikan harga menurunkan ekspektasi penjualan yang akan datang sehingga terlihat terjadinya penurunan indeks sejak akhir 2007.

Sementara, investasi tumbuh kuat semenjak kuartal pertama 2007. Sepanjang 2007, investasi tumbuh sebesar 9,2% dan berkontribusi sebesar 31,6% terhadap pertumbuhan PDB. Hal ini meningkatkan optimisme atas kondisi ekonomi jangka panjang, mengingat investasi menempati urutan ketiga yang menyumbang besar terhadap pertumbuhan PDB setelah konsumsi dan ekspor. Pertumbuhan kuat pada investasi terjadi pada investasi pembelian mesin-mesin dan peralatan, baik domestik maupun asing, yang masing-masing tumbuh sebesar 26,3% dan 21,4%. Sementara perlengkapan transportasi asing menurun, sedangkan subsektor perlengkapan transportasi domestik tumbuh kuat sebesar 18,5%. Seperti halnya dunia usaha, lebih banyak menggunakan perlengkapan mesin-mesin dan transportasi domestik ketimbang perlengkapan yang dibeli dari luar.

Pertumbuhan investasi yang kuat masih didorong oleh belanja di sektor konstruksi yang mempunyai kontribusi sebesar 22,7% terhadap pertumbuhan PDB di tahun 2007. Hal ini disebabkan oleh karena adanya kemungkinan peningkatan investasi di sektor perumahan dan perkantoran yang juga didorong oleh penurunan tingkat pinjaman. Kontribusi investasi pada peralatan dan mesin-mesin asing sebesar 8% terhadap pertumbuhan PDB, meski sub-sektor tersebut tumbuh kuat (21,4%). Sementara investasi pada perlengkapan transportasi asing turun secara signifikan, dan kontribusinya terhadap pertumbuhan PDB juga negatif (-3,2%).

Tabel 2. Pertumbuhan Investasi 2007

Pembentukan Modal Tetap Domestik Bruto	Q1	Q2	Q3	Q4	2007
a. Konstruksi	8,4	7,7	8,3	9,9	8,6
b. Mesin dan Peralatan domestik	40,5	26,7	21,3	20,6	26,3
c. Mesin dan Peralatan asing	7,1	23,5	27,4	27,1	21,4
d. Peralatan transportasi domestik	10,4	52,8	18,6	0,2	18,5
e. Peralatan transportasi asing	-35,7	-43,2	-6,3	17,3	-17,3
f. Lainnya, domestik	18,8	2,4	-5,1	-11,8	0,1
g. Lainnya, asing	-4,5	-1,8	62,9	51,6	23,5

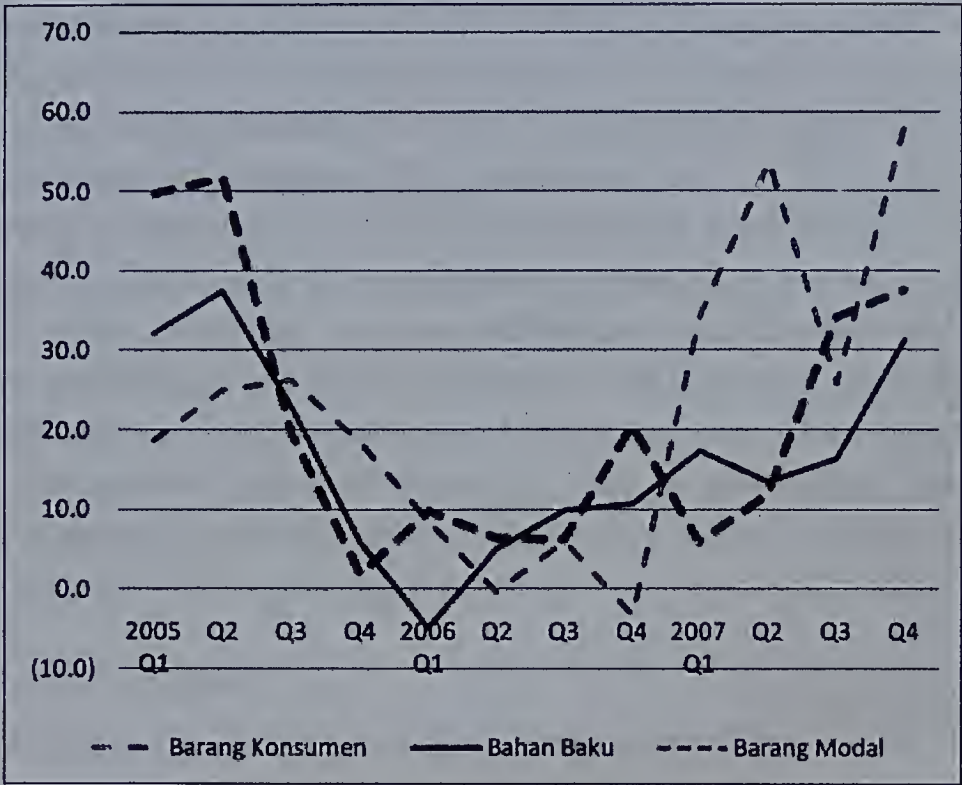
Persentase Kontribusi Terhadap Pertumbuhan PDB

Pembentukan Modal Tetap Domestik Bruto	Q1	Q2	Q3	Q4	2007
a. Konstruksi	22,7	19,9	21,0	27,3	22,7
b. Mesin dan Peralatan domestik	3,1	2,2	1,9	2,0	2,3
c. Mesin dan Peralatan asing	2,8	8,5	10,2	10,0	8,0
d. Peralatan transportasi domestik	0,5	2,0	0,9	0,0	0,8
e. Peralatan transportasi asing	-5,9	-9,0	-1,1	3,1	-3,2
f. Lainnya, domestik	1,6	0,2	-0,5	-1,1	0,0
g. Lainnya, Asing	-0,2	-0,1	2,2	1,9	1,0

Sumber: CEIC Asia Database

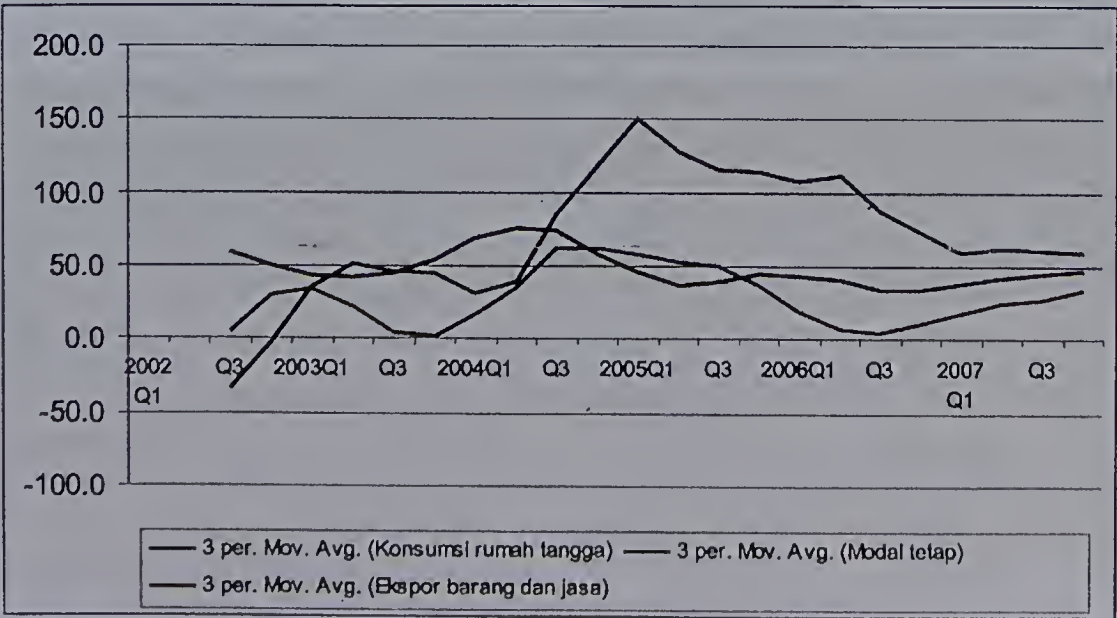
Selanjutnya, perdagangan internasional mengambil momentumnya ketika ekspor dan impor tumbuh kuat sepanjang tahun 2007. Secara keseluruhan ekspor tumbuh cepat dan berkontribusi sebesar 59,6% terhadap pertumbuhan PDB. Pertumbuhan ekspor yang kuat ini lebih banyak didorong oleh peningkatan drastis harga dan volume dari komoditas yang berorientasi ekspor. Sementara itu, impor tumbuh relatif lebih sedikit tinggi jika dibandingkan ekspor. Sedangkan pada kuartal keempat, impor tumbuh secara dramatis yang didorong oleh penguatan pertumbuhan investasi dan peningkatan produksi domestik. Akan tetapi disaat bersamaan, peningkatan harga bahan pangan secara drastis, seperti, kedelai, gandum dan daging juga berkontribusi pada peningkatan impor. Gambar 3 secara jelas menunjukkan bahwa impor berdasarkan kategori meningkat secara dramatis, terutama impor barang konsumen, pada kuartal akhir 2007.

Gambar 3. Impor Berdasarkan Kategori



Sumber: CEIC Asia database

Gambar 4. Pergerakan Rata-rata Tiga Bulanan Kontribusi Konsumsi Rumah, Ekspor dan Investasi Terhadap Pertumbuhan PDB



Sumber: CEIC Asia Database

Perubahan komposisi dalam kontributor pertumbuhan PDB terus berlangsung pada tahun 2007. Semenjak pertengahan 2004, sumber pertumbuhan telah bergeser dari konsumsi menuju ekspor, sementara investasi menunjukkan tren peningkatan semenjak kuartal ketiga 2006. Gambar 4 menunjukkan tren peningkatan yang moderat dari kurva kontribusi konsumsi terhadap pertumbuhan ekonomi, sementara kurva tiga-kuartal pergerakan rata-rata untuk kontribusi ekspor terhadap PDB menunjukkan stagnasi sepanjang 2007. Investasi, lebih jauh, menunjukkan tanda-tanda yang menjanjikan, meski kontribusinya terhadap pertumbuhan ekonomi masih belum kembali ke tingkat yang sama seperti pada pertengahan tahun 2004. Hal ini menunjukkan pentingnya untuk terus menjaga kebijakan yang kredibel atas investasi.

SISI PRODUKSI

Lemahnya Sektor Primer

Pertumbuhan sektor primer, terutama sektor pertambangan, baik migas dan non migas, menunjukkan tren yang menurun. Setelah tumbuh cepat pada kuartal pertama 2007, sektor ini secara drastis menjadi sektor yang tumbuh negatif pada akhir tahun 2007 (-2,14%). Pertumbuhan negatif ini mungkin disebabkan karena terjadinya kontraksi output di subsektor Migas yang sudah terjadi sejak enam tahun terakhir dan subsektor non migas yang tumbuh negatif pada kuartal terakhir 2007. Sementara peningkatan secara drastis sektor pertanian pada Q3-2007 disebabkan karena periode panen, sedangkan penurunan output pada kuartal keempat disebabkan karena faktor musiman, meski penurunan ini diperparah dengan terjadi banjir di sentra-sentra produksi pangan. Secara umum, kontribusi sektor pertanian dan pertambangan terhadap pertumbuhan PDB relatif kecil; mereka masing-masing berkontribusi sebesar antara 7,87% dan 2,86% terhadap pertumbuhan PDB.

Manufaktur Tumbuh Secara Moderat

Sektor manufaktur tumbuh secara moderat sebesar 4,7%, meski sepertinya ada kecenderungan pelemahan. Tanda-tanda yang mengkhawatirkan ini disebabkan karena pertumbuhan negatif sub-sektor tekstil dan alas kaki, dimana tumbuh negatif sebesar -3,7% dan sektor kayu dan produk kayu, tumbuh negatif sebesar -1.7%. Memfokuskan kebijakan pada industri ini sangat penting, mengingat perannya yang menyerap lapangan kerja yang tinggi. Kebijakan yang diambil mungkin dalam bentuk konsesi mengenai aturan ketenagakerjaan, mengingat sektor ini sangat sensitif terhadap aturan ketenagakerjaan yang rigid. Secara umum, di tahun 2007 sektor manufaktur berkontribusi sebesar 20,55% terhadap pertumbuhan PDB dan menjadi kontributor terbesar kedua sesudah sektor perdagangan, hotel dan restoran.

Sektor Jasa Menguat

Sementara itu, sektor jasa juga terus mengalami pertumbuhan yang menguat, dengan sektor transportasi dan komunikasi sebagai sektor yang memimpin pertumbuhan ini. Pertumbuhan cepat sektor ini lebih banyak didorong oleh boom pada sub-sektor komunikasi yang tumbuh cepat semenjak 2004. Sektor listrik, gas dan air juga terus mengalami pertumbuhan kuat, yang disebabkan karena program konversi energi dari minyak tanah ke gas.

Tabel 3. Pertumbuhan PDB Berdasarkan Produksi 2007

	Q1	Q2	Q3	Q4	2007
Pertumbuhan PDB					
1 Pertanian	-1,69	4,69	7,56	3,12	3,5
2 Pertambangan	6,16	3,23	1,00	2,14	2,0
3 Manufaktur	5,22	5,13	4,55	3,81	4,7
4 Listrik, gas dan air	8,16	10,20	11,29	11,81	10,4
5 Konstruksi	8,43	7,70	8,32	9,94	8,6
6 Perdagangan, hotel dan restoran	9,24	7,61	7,94	9,06	8,5
7 Transportasi dan komunikasi	13,02	12,70	14,09	17,37	14,4

8. Jasa Usaha	8,13	7,58	7,58	8,65	8,0
9. Jasa	7,02	7,04	5,20	7,17	6,6
PDB	6,1	6,4	6,5	6,3	6,3
% Kontribusi terhadap pertumbuhan PDB					
1. Pertanian	4,15	10,72	17,42	6,15	7,87
2. Pertambangan	9,16	4,59	1,36	3,24	2,86
3. Manufaktur	23,78	22,13	19,30	17,26	20,55
4. Listrik, gas dan air	0,88	1,06	1,14	1,28	1,09
5. Konstruksi	8,29	7,26	7,68	9,96	8,29
6. Perdagangan, hotel dan restoran	25,22	20,02	20,70	24,94	22,65
7. Transportasi dan komunikasi	13,85	13,21	14,62	15,38	15,40
8. Jasa Usaha	12,31	10,88	10,51	13,00	11,64
9. Jasa	10,67	10,14	7,27	10,75	9,66
PDB	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sumber: CEIC Asia Database

PREDIKSI PERTUMBUHAN

Keberlangsungan pertumbuhan yang kuat ini amat tergantung kepada kemampuan Indonesia untuk menjaga pertumbuhan di sektor investasi dan mengurangi dampak kelesuan ekonomi global dan pengaruh krisis *sub-prime mortgage* yang terjadi di AS. Beberapa pengamat agaknya sepakat bahwa dampak krisis *sub-prime mortgage* kecil terhadap pasar keuangan Indonesia. Meski demikian, tren peningkatan harga minyak mungkin akan memaksa pemerintah untuk mengurangi subsidi bahan bakar minyak dan memotong anggaran. Kebijakan pengetatan anggaran yang telah terjadi adalah dengan dipotongnya anggaran tiap-tiap departemen sebesar 15%.

Dengan kondisi ini dapat diprediksikan bahwa kontribusi konsumsi pemerintah terhadap pertumbuhan PDB pada tahun 2008 akan lebih kecil dibandingkan pada tahun 2007. Sementara pengurangan subsidi yang intens dibahas dikalangan pemerintah dan DPR akan meningkatkan

harga-harga domestik dan menekan konsumsi rumah tangga. Dengan begitu, prediksi pertumbuhan ekonomi 2008 diperkirakan berkisar antara 6-6,5%.

Perkembangan Moneter

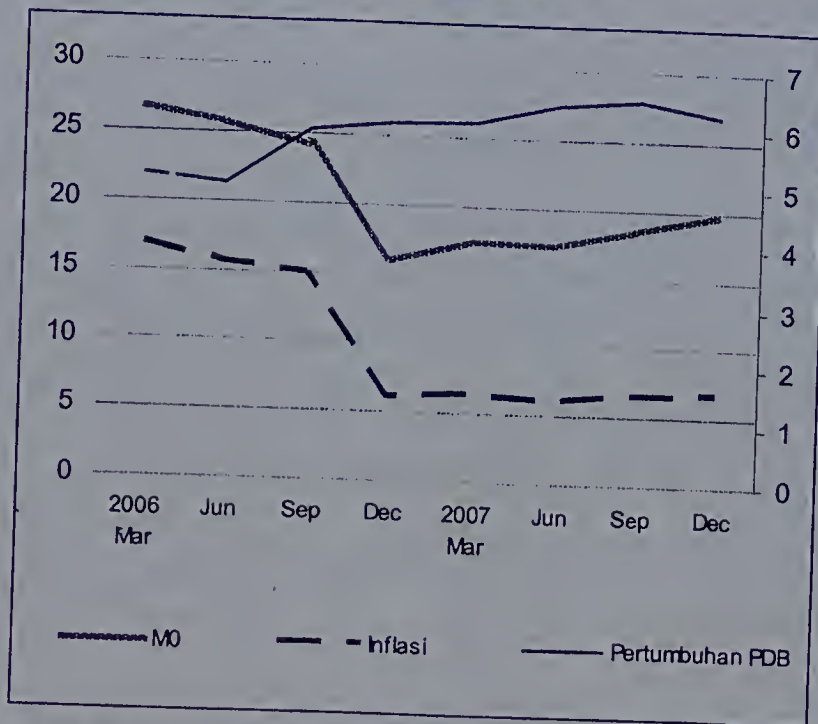
Tahun 2007 menyaksikan tingkat inflasi yang moderat. Kemampuan BI untuk mengurangi pertumbuhan *money-base* secara eksekutif berdampak pada tren penurunan inflasi yang telah terjadi semenjak tahun 2006. Terjaganya suplai pangan juga berkontribusi terhadap relatif stabilnya harga pangan dan mengurangi dampak temporer peningkatan harga pada ekspektasi atas inflasi. Inflasi yang stabil, lebih lanjut, membawa BI untuk menjaga suku bunga SBI pada tingkat 8,25%. Sementara itu dampak krisis *sub-prime mortgage* pada pasar keuangan Indonesia relatif terbatas, dimana pasar saham terus mengalami peningkatan.

Inflasi Berada pada Tingkat Moderat di 2007

Inflasi pada tahun 2007 berada pada tingkat yang lebih rendah dibandingkan dengan tahun 2006. Kondisi domestik dan faktor-faktor eksternal yang kondusif berpengaruh terhadap rendahnya inflasi di tahun ini. Kebijakan moneter yang disiplin dengan mengontrol jumlah uang beredar sejak kuartal ketiga tahun 2006 telah berkontribusi pada inflasi. Sementara itu, suplai makanan yang stabil mengurangi dampak temporer kenaikan harga dari sektor makanan. Gambar 5 memperlihatkan bahwa pergerakan rata-rata 3 bulanan dari tingkat inflasi mengikuti pola yang serupa dengan pergerakan rata-rata tiga bulanan dari pertumbuhan *money base*.

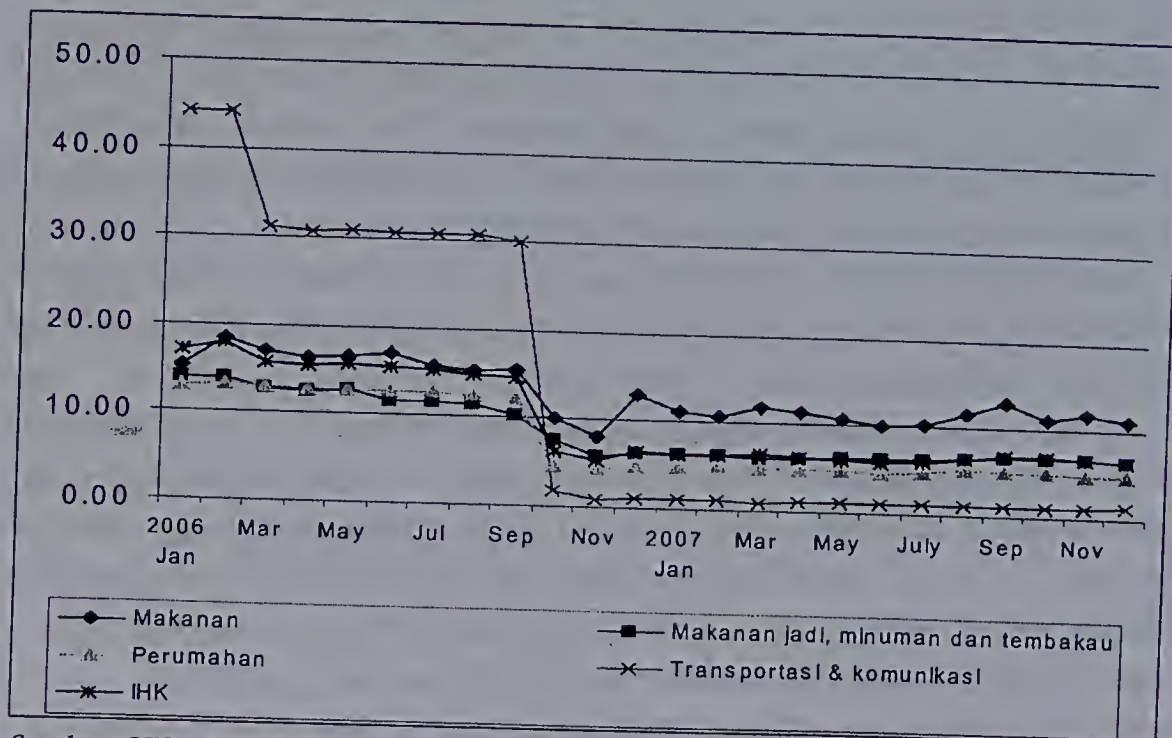
Pada bulan Maret 2007, *money base* tumbuh cukup cepat, namun demikian inflasi meningkat sedikit. Rendahnya peningkatan inflasi, meski diiringi dengan pertumbuhan *money-base* yang eksekutif disebabkan karena pada saat bersamaan pertumbuhan PDB mengalami akselerasi, semenjak kuartal pertama 2007. Dengan begitu eksekutif likuiditas tidak terlampaui besar. Namun demikian, pada akhir 2007, *money-base* terlihat tumbuh lebih cepat, sementara PDB cenderung mengalami pelambatan. Akibatnya inflasi cenderung meningkat.

Gambar 5. Pergerakan Rata-rata Tiga Bulanan dari *Money Base*, Inflasi dan Pertumbuhan PDB



Sumber: CEIC Asia database

Gambar 6. Inflasi Tahunan



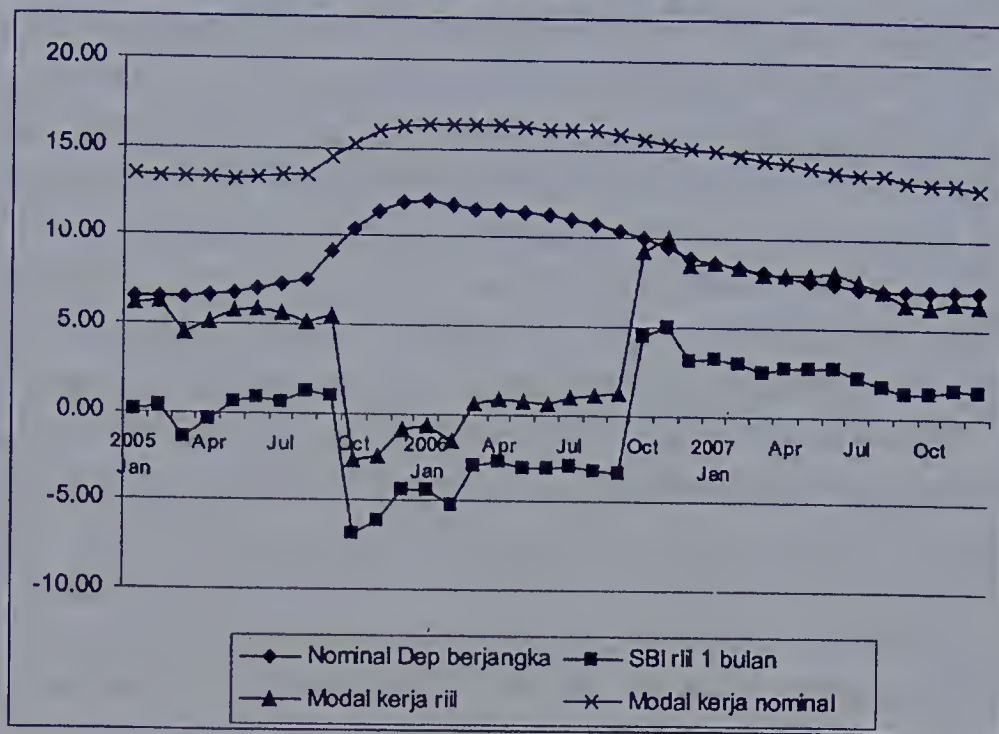
Sumber: CEIC Asia Database

Perayaan ramadhan menyebabkan harga-harga makanan meningkat pada September 2007 dan inflasi pada bulan ini meningkat sebesar 6,95%, yang merupakan inflasi tahunan tertinggi di tahun 2007. Meski demikian, peningkatan harga makanan di bulan September tidak berlangsung lama. Setelah meningkat 1,81% (m-o-m) di September, kenaikan harga pangan mengalami perlambatan menjadi 0,5% di bulan Oktober 2007. Pada akhir tahun 2007, harga pangan kembali mengalami peningkatan yang disebabkan karena peningkatan di sejumlah bahan pangan, seperti kedelai, gandum, daging dan minyak goreng. Sementara itu, Bank Indonesia tidak mengubah suku bunga SBI (Sertifikat Bank Indonesia), yaitu tetap 8,25% semenjak Juli 2007, peningkatan harga pangan meningkatkan permintaan akan uang dan mendorong terjadinya pertumbuhan jumlah uang beredar yang eksesif. Akibatnya, tingkat inflasi mengalami peningkatan juga. Namun demikian, secara umum tingkat inflasi sepanjang 2007 berada pada target Bank Indonesia sebesar $6 \pm 1\%$.

Suku Bunga Bertahan dan Stabilitasnya Inflasi

Setelah menurunkan suku bunga SBI sepanjang tiga kuartal pertama 2007, BI mempertahankan suku bunga 1 bulan SBI pada tingkat 8,25%. Namun pada Desember 2007, BI kembali menurunkan suku bunga 1 bulan SBI sebesar 25 basis-points atau kini berada pada 8%. Sepertinya, perlambatan inflasi bulanan pada bulan November (mencapai 0,18% dibandingkan dengan 0,79% di bulan oktober) dan apresiasi nilai tukar Rupiah di bulan November menjadi alasan dibalik penurunan 1 bulan SBI. Akan tetapi pelonggaran kebijakan moneter diiringi dengan kenaikan harga menyebabkan peningkatan drastis inflasi di bulan Januari 2008 dimana inflasi bulanan mencapai (1,75%). Sementara itu berbeda dengan kebanyakan bank sentral di negara maju yang menurunkan suku bunga, BI agaknya akan tetap mempertahankan suku bunga berada pada tingkat 8-8,25%.

Gambar 7. Beberapa Bentuk Suku Bunga



Sumber: CEIC Asia Database

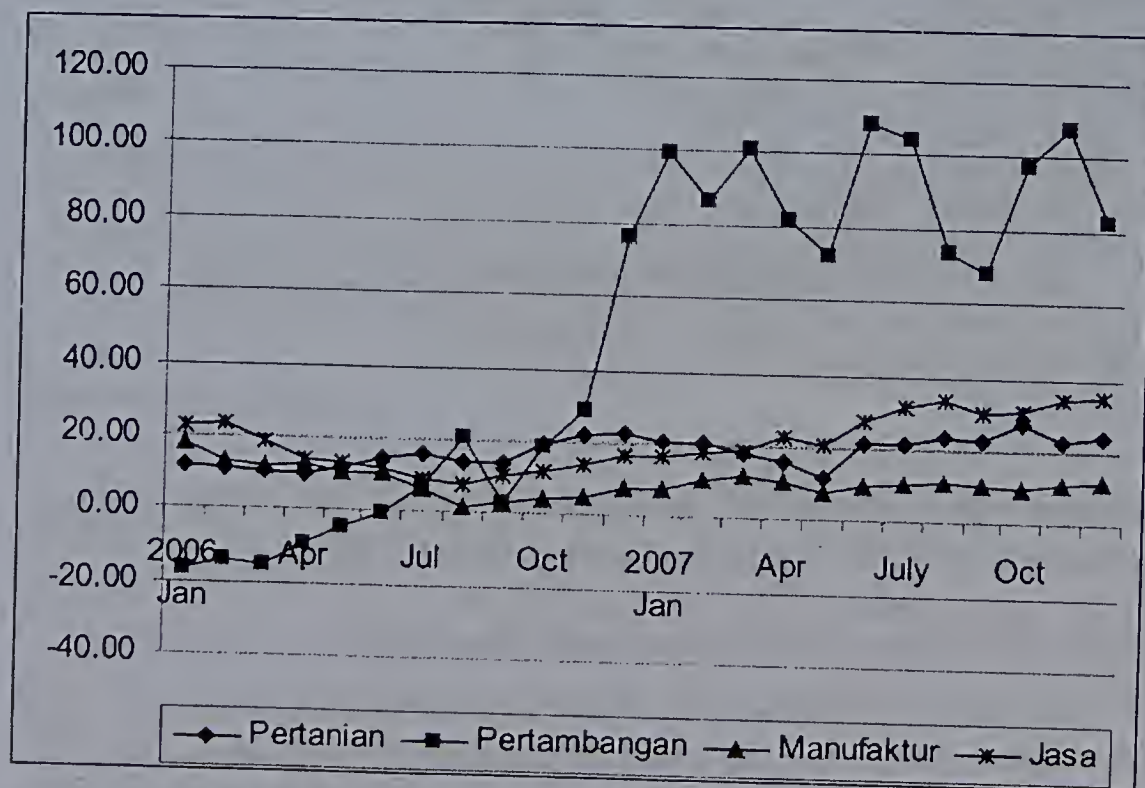
Suku bunga pinjaman nominal masih tetap tinggi, meski cenderung mengikuti suku bunga SBI, dengan penurunan dari 14,9% di bulan Januari 2007 menjadi 13% pada akhir 2007. Dalam nilai riil, suku bunga pinjaman riil untuk modal kerja lebih tinggi dibandingkan pada periode 2006, yang disebabkan karena pada tahun 2006 inflasi cukup tinggi. Sementara, pada kuartal keempat 2007, suku bunga pinjaman modal kerja riil sebesar 6,38% yang berarti lebih rendah dibandingkan dengan kuartal pertama 2007 yaitu sebesar 8,34%. Sedangkan profit yang diperoleh bank-bank, yang berasal dari perbedaan antara satu bulan deposito berjangka dengan suku bunga pinjaman semakin mengecil. Optimisme atas prospek dunia usaha membuat perbankan komersial menurunkan resiko domestik dan demikian juga dengan suku bunga pinjaman.

Pertumbuhan Kredit yang Kuat

Pertumbuhan kredit tahunan terus menunjukkan tanda-tanda yang meningkat di tahun 2007. Hingga akhir tahun 2007, pertumbuhan kredit tahunan mencapai 26,42%. Sementara itu, sejak akhir tahun

2006, kredit yang mengalir ke sektor pertambangan tumbuh cepat dibandingkan dengan sektor-sektor lain. Hal ini besar kemungkinan disebabkan karena peningkatan permintaan di sub-sektor penggalian sehingga investasi di sektor ini menjadi begitu menguntungkan. Selanjutnya, sektor-sektor lainnya yang mengalami pertumbuhan kredit yang kuat antara lain sektor jasa dan perdagangan, dimana masing-masing tumbuh sebesar 34,77% dan 32,8%. Pertumbuhan ekspansi kredit sepanjang tahun 2007 didukung oleh kuatnya pertumbuhan *output* dari sektor ini.

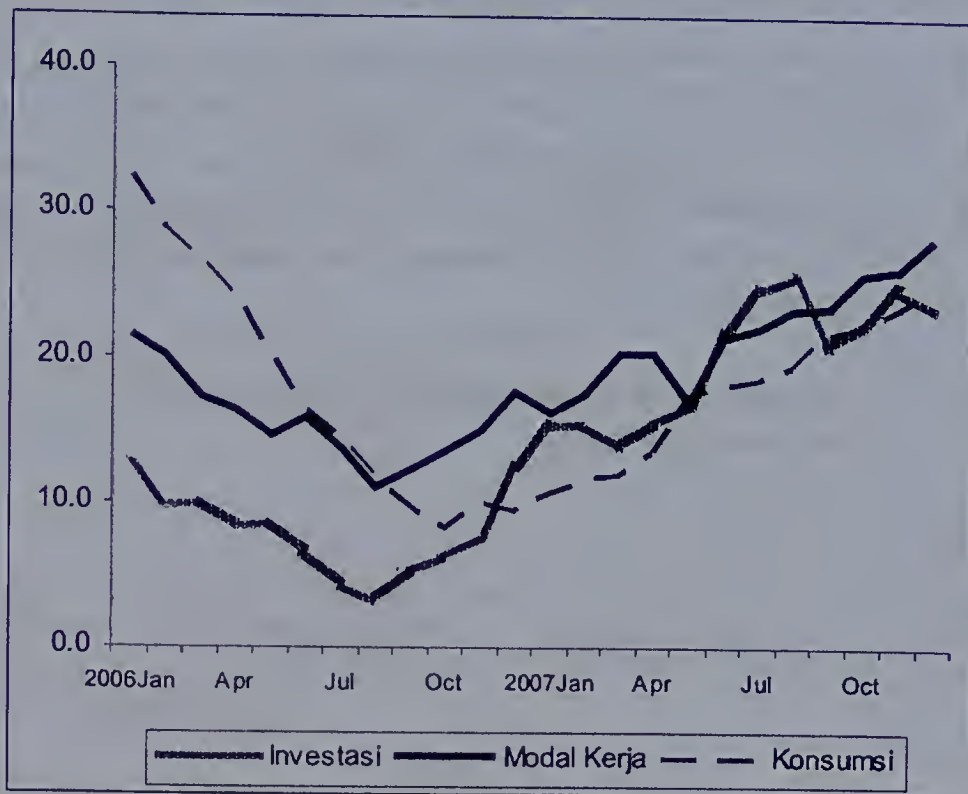
Gambar 8. **Pertumbuhan Kredit Perbankan Komersial Berdasarkan Sektor**



Sumber: CEIC Asia Database

Relatif kondusifnya iklim usaha di tahun 2007 juga direfleksikan dengan tumbuhnya kredit untuk modal kerja dan investasi. Setelah mengalami penurunan pada pertengahan 2006, pertumbuhan kredit modal kerja tumbuh kuat sepanjang tahun. Pola pertumbuhan kredit pada tahun 2007 juga berbeda dengan pola pada awal tahun 2006, dimana pada periode ini pertumbuhan kredit konsumsi tumbuh cepat

Gambar 9. Pertumbuhan Kredit Perbankan Komersial Berdasarkan Penggunaan



Sumber: CEIC Asia Database

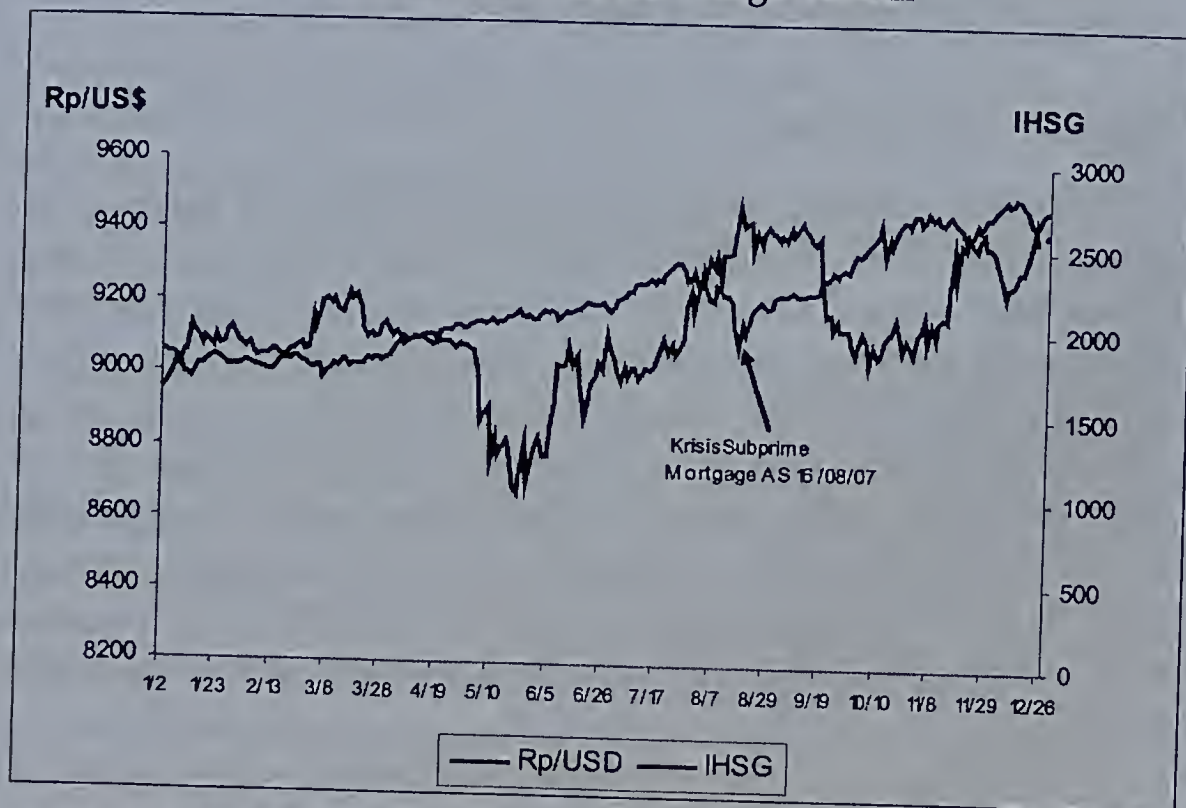
dibandingkan kredit untuk modal kerja. Akan tetapi pada tahun 2007, pertumbuhan kredit untuk modal kerja terlihat memimpin.

Rupiah Stabil dan Pasar Saham terus Menanjak

Ketiadaan *shock* besar terhadap perekonomian sepanjang dua kuartal pertama, ditambah dengan sentimen positif ekonomi telah menjaga nilai tukar rupiah pada awal tahun 2007. Pada kuartal kedua 2007, nilai tukar rupiah terhadap US dolar terapresiasi cukup tinggi, yang juga diikuti dengan peningkatan tajam pasar saham. Meski demikian, krisis *sub-prime mortgage* di AS yang terjadi pada kuartal ketiga mendorong IHSG (Indeks Harga Saham Gabungan) mengalami penurunan dan memberikan tekanan rupiah untuk terdepresiasi. Akan tetapi dampaknya tidak terlalu dalam karena sesudahnya, nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika kembali menguat dan pasar saham

meningkat. Antara kuartal ketiga dan keempat, Rupiah berfluktuasi antara Rp 9.000 dan 9.400 per US dolar.

Gambar 10. Nilai Tukar dan Indeks Harga Saham



Sumber CEIC Asia Database

Besarnya modal masuk dan kuatnya ekspektasi investor terhadap perekonomian Indonesia mendorong rupiah untuk menguat. Sementara peningkatan harga komoditas dan ekspor komoditas, seperti CPO (Crude Palm Oil), turut berkontribusi terhadap apresiasi rupiah. Akan tetapi meningkatnya harga-harga pangan impor dan minyak yang mendorong peningkatan subsidi dan permintaan akan dolar AS cenderung mengembalikan tren penguatan rupiah. Hal ini mendorong kekhawatiran akan terulang kembalinya krisis kecil, yang sempat terjadi pada tahun 2005.

Sekalipun dampak krisis *sub-prime mortgage* terlihat terbatas pada pasar keuangan, beberapa pengamat menilai bahwa dampak krisis tersebut mungkin dirasakan pada tahun 2008. Posisi rupiah pada tahun 2008 juga tergantung pada keputusan pemerintah, menyangkut subsidi BBM yang kini melonjak menjadi Rp 116 triliun. Seandainya

harga minyak terus mengalami peningkatan hingga menembus US\$110 (yang mana ini telah terjadi pada bulan Maret 2008) dan tidak ada perubahan dalam subsidi BBM, maka rupiah diprediksikan akan mengalami depresiasi besar di tahun 2008.

PREDIKSI TAHUN 2008

Performa ekonomi yang kuat di tahun 2007 dan kepercayaan investor atas ekonomi Indonesia dapat memberikan landasan yang kokoh bagi pertumbuhan kuat di masa yang akan datang. Akan tetapi, *shock* eksternal baru-baru ini, seperti lonjakan harga minyak dan kelesuan ekonomi global dapat membuat investor untuk mengambil langkah *wait-and-see*. Lebih jauh, kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon *shock* dalam periode yang penuh ketidakpastian ini adalah hal yang krusial. Tanpa memberikan sinyal yang baik untuk terus menjaga kebijakan makro ekonomi yang baik, dapat diperkirakan pertumbuhan ekonomi akan mengalami penurunan.

Di samping itu, peningkatan tajam tingkat inflasi di bulan Januari 2008 dan tren yang meningkat dari harga minyak pada beberapa bulan belakangan, agaknyanya mengurangi optimisme seperti yang dicapai di tahun 2007. Dengan begitu, tingkat inflasi di tahun 2008 akan sangat bergantung kepada keputusan menyangkut subsidi BBM dan suku bunga SBI. Jika suku bunga SBI berada pada tingkat yang konstan sementara subsidi BBM dikurangi, kita memprediksikan inflasi akan berkisar antara 6,5-7% di tahun 2007. Disaat bersamaan, perilaku pergerakan nilai tukar akan bergantung pada faktor yang sama. Namun begitu, peningkatan harga-harga komoditas dapat mengurangi tekanan pelemahan rupiah. Karena itu kami memprediksikan nilai tukar rupiah akan berada pada Rp 9.000-9.300.

Neraca Pembayaran

Ekspor barang meningkat sebesar 14% pada tahun 2007 atau tumbuh dari US\$103,53 miliar di tahun 2006 menjadi US\$ 118,014 miliar di tahun 2007. Sementara itu impor barang meningkat sedikit

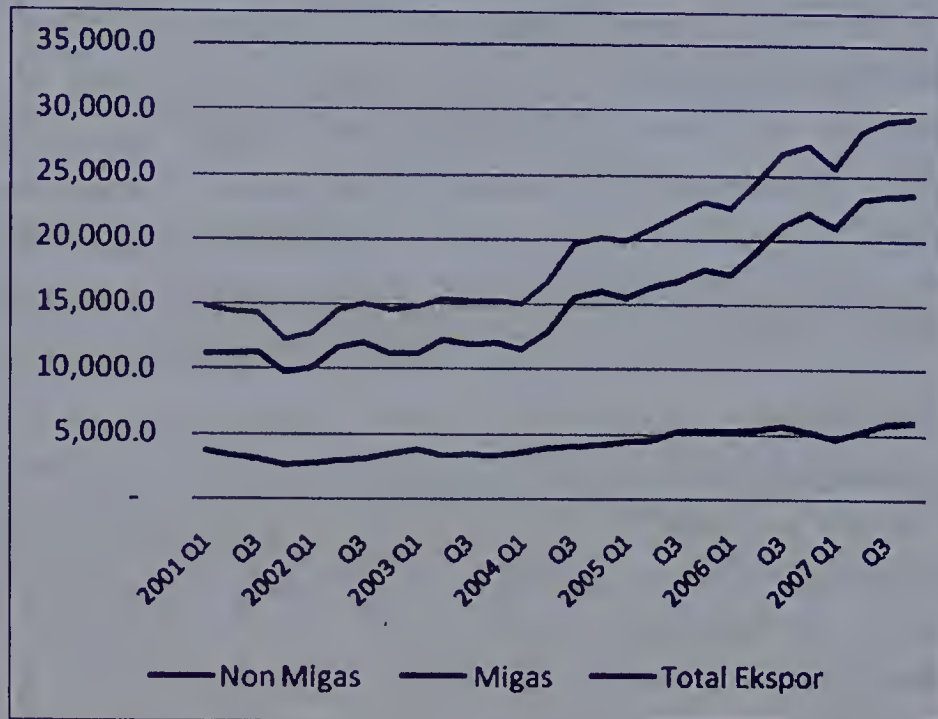
lebih cepat (15%) dengan nilai total impor sebesar US\$ 84,93 miliar. Dengan begitu, ekspor bersih barang di tahun 2007 mencapai US\$33,08 miliar atau tumbuh sebesar 11,54% dibandingkan tahun 2006. Surplus neraca berjalan di tahun 2007 sedikit lebih tinggi dibandingkan tahun 2006, dimana mencapai sekitar US\$11 miliar. Sementara itu, neraca modal di tahun 2007 jauh lebih tinggi dibandingkan dengan 2006, yang tumbuh sebesar 51,4%. Peningkatan tajam neraca modal didorong oleh kuatnya arus modal masuk sepanjang tahun 2007.

Ekspor dan Impor

Pada kuartal keempat 2007, ekspor barang tumbuh kokoh sebesar 8%. Sementara itu, pada kuartal ketiga, ekspor meningkat sebesar 9,4%. Peningkatan ekspor yang tajam ini didorong oleh peningkatan ekspor Migas di kuartal keempat 2007, yang tumbuh sebesar 12,9%. Meningkat tajamnya harga minyak merupakan faktor utama kenaikan ekspor di sektor ini meski volume ekspor tidak mengalami perubahan. Sementara itu kenaikan harga-harga komoditas ekspor dan permintaan global yang solid di awal tahun 2007 mendorong peningkatan ekspor non-migas, yang pada kuartal keempat bernilai US\$23,4 miliar.

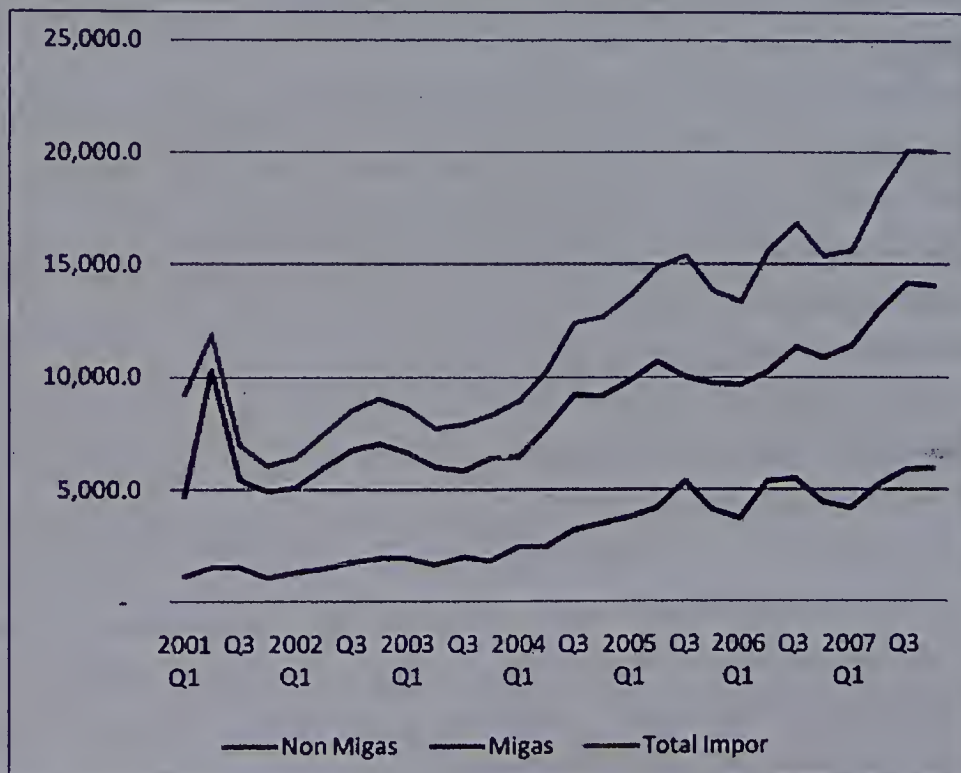
Sementara itu, sektor manufaktur dan pengolahan sumber daya alam berkontribusi besar terhadap performa baik bagi ekspor non-migas. CPO ekspor menunjukkan peningkatan tajam, yang tumbuh sebesar 42,2%. Ini didorong terutama oleh kenaikan harga internasional komoditas ini dan permintaan India dan China. Coklat dan karet beserta produknya juga mengalami penguatan, dimana masing-masing tumbuh sebesar 7,5% dan 8,1%. Di sektor manufaktur, subsektor otomotif merupakan subsektor yang tumbuh pesat, tumbuh sekitar 27,9%. Meski dalam hal pangsa pasar, pangsa pasar ekspor otomotif Indonesia relatif kecil. Sementara subsektor tekstil dan produk tekstil berkontribusi atas pertumbuhan ekspor non migas yang kuat. Jepang, AS dan Singapura masih merupakan tujuan utama ekspor Indonesia, meski ada kecenderungan ekspor menuju China juga tumbuh pesat di tahun-tahun belakangan ini.

Gambar 11. Nilai Ekspor (millions of US\$)



Sumber: CEIC Asia Database

Gambar 12. Nilai Impor (millions of US\$)



Sumber: CEIC Asia database

Impor barang tumbuh sedikit lebih cepat dibandingkan ekspor di kuartal keempat 2007. Pada kuartal tersebut, impor barang meningkat sebesar 30,2%, yang kemudian memicu kontraksi pada ekspor bersih. Impor migas merupakan kontributor utama dibalik peningkatan tajam impor, dimana mereka tumbuh sebesar 32,4%. Secara keseluruhan, nilai impor total sebesar US\$63,3 miliar.

Neraca Modal

Neraca modal terus mengalami aliran arus masuk dana ke dalam perekonomian. Sementara neraca modal mencapai US\$ 0,53 miliar, sedangkan neraca keuangan justru menurun hingga berada pada US\$2,22 miliar. Kontribusi besar neraca keuangan berasal dari investasi portofolio yang mencapai US\$6,981 miliar. Sementara investasi langsung asing di Indonesia tumbuh cepat sebesar 13,4% di tahun 2007 atau mencapai US\$5,57 miliar. Begitu tingginya arus modal masuk yang cepat sehingga meningkatkan perhatian mendalam, terutama menyangkut ketidakpastian di pasar global yang dapat mendorong terjadinya perubahan sentimen investor secara tiba-tiba.

Prospek

Karena ekspor Indonesia menuju Asia Timur meningkat tajam belakangan ini, maka diprediksikan bahwa dampak resesi di AS memberikan dampak yang terbatas pada performa ekspor Indonesia. Lebih jauh, target peningkatan ekspor sebesar 14,5% untuk ekspor non migas di tahun 2008 oleh pemerintah cukup menjanjikan, terutama setelah mempertimbangkan dampak kelesuan ekonomi global. Meningkatnya investasi sepanjang tahun 2007 dapat meningkatkan kapasitas produksi, yang pada akhirnya mengisi pertumbuhan permintaan di beberapa komoditas. Sementara, prediksi impor akan mengalami peningkatan terutama impor bahan pangan, mengingat di tahun 2007 perekonomian mengalami bencana banjir yang merusak panen di beberapa sentra produksi. Sementara itu aset portofolio akan terus tumbuh di tahun 2008, meski pertumbuhannya akan cenderung melemah yang disebabkan karena ketidakpastian ekonomi global.

ISU-ISU LAINNYA

Pemerintah Menandatangani 10 miliar dolar Perjanjian Energi

Pemerintah dan sejumlah perusahaan menandatangani kontrak energi pada pembukaan konferensi Migas di Asia Pasifik 2007. Total nilai kontrak mencapai US\$10 miliar, yang mencakup perjanjian dalam pembiayaan dan pengembangan proyek-proyek migas, listrik dan penjualan gas alam. Nilai tertinggi dari kontrak terkait dengan kontrak penjualan gas sebesar 1,641 triliun British Thermal Unit (BTU), yang bernilai sekitar US\$ 5,5 miliar. Meski menjanjikan, masih terdapat sejumlah keraguan dalam hal implementasi dari perjanjian ini karena sejumlah regulasi yang mengatur sektor ini masih belum ada.

Sementara itu, PLN juga turut menandatangani lima perjanjian pembelian listrik dengan sejumlah produsen listrik independen dan perjanjian yang menyangkut kontruksi atas lima pembangkit listrik tenaga batu bara yang dibangun di luar pulau Jawa. Lima pembangkit baru tersebut berlokasi di Sumatera Utara (berkapasitas 400MW), Lampung (200MW), Sulawesi Utara (50MW), Gorontalo (50MW) dan Nusa Tenggara Barat (50 MW).

12 Perjanjian Penjualan Energi

No	Pembeli	Penjual
1	PLN (Tenaga Pembangkit Listrik Gas)	Kangean Energi Indonesia
2	Pertamina	Kangean Energi Indonesia
3	Indogas Kriya Dwiguna	Kangean Energi Indonesia
4	Inti Alasindo Energi	Husky Oil Madura Ltd.
5	Parna Raya	Husky Oil Madura Ltd.
6	Riau Andalan Pulp Paper	Kalila Bentu Ltd.
7	PGN Sumatra Utara dan Batam	ConocoPhilips
8	Energasindo Hexakarya	Pertamina dan Coasata Int' Ltd.
9	Petrokimia Gresik	Kangean Energi Indonesia
10	Medco Methanol Bunyu	Pertamina
11	Gasuma Corporindo Listrik	Pertamina E&P, Petrochina dan Medco
12	Tanjung Jabung Power, Jatim	Petrochina

Sumber: Departemen Energi dan Mineral

Sekalipun menjanjikan, perjanjian-perjanjian tersebut belum tentu mengatasi persoalan yang ada. Sebaliknya, hal tersebut dapat menciptakan ketidakseimbangan dalam suplai listrik antar wilayah, sementara sumatera (bagian barat Indonesia) saat ini kelebihan suplai sebesar 800MW, tambahan kapasitas yang ada dalam perjanjian ini lebih sedikit untuk wilayah Indonesia Timur, dibandingkan dengan wilayah Barat Indonesia.

Daftar Realisasi Anggaran

Pada tahun 2008, Presiden SBY melakukan praktek baru dalam menyampaikan daftar realisasi anggaran lebih awal. Di masa lalu, daftar yang ditujukan untuk pemerintahan daerah diberikan kepada menteri terkait untuk kemudian diserahkan kepada gubernur. Akan tetapi praktek kenegaraan baru, tidak selamanya berujung pada perubahan pada realisasi anggaran. Diprediksikan bahwa realisasi anggaran negara, baik untuk pemerintahan pusat maupun daerah masih akan menemui banyak masalah dan hambatan.

Sementara itu, total anggaran negara pada 2008 sebesar Rp 854,6 triliun atau 13,2% lebih tinggi dibandingkan anggaran 2007, yang sebesar Rp 755,3 triliun. Dari anggaran itu sendiri, sebesar Rp 573,4 triliun dialokasikan ke pemerintahan pusat dan sekitar Rp 281,2 triliun dialokasikan kepada pemerintahan daerah. Dari sejumlah anggaran yang dialokasikan ke pemerintahan pusat, gaji untuk pegawai negeri sipil mencapai Rp 128,3 triliun, belanja barang sebesar Rp 69,4 triliun, belanja modal sebesar Rp 95,4 triliun, dan Rp 66,2% triliun dialokasikan kepada bantuan sosial. Sedangkan untuk pembayaran bunga bank, subsidi dan belanja lainnya sebesar Rp 214,1 triliun.

Sejumlah asumsi penting dari anggaran belanja negara tahun 2008 antara lain: pertumbuhan ekonomi sebesar 6,8%, nilai tukar sebesar Rp 9,100, inflasi mencapai 6%, suku bunga Bank Indonesia sebesar 7,5%, harga minyak per barel sebesar US\$ 60. Berdasarkan asumsi-asumsi ini, defisit anggaran mencapai Rp 74 triliun atau sebesar 1,7% dari PDB.

Pada tanggal 4 Februari 2008, pemerintah dalam perbincangan dengan DPR mengajukan perencanaan alternatif untuk anggaran

negara tahun 2008 dan mengontrol defisit anggaran sebesar Rp 90 triliun atau sebesar 2,1% dari PDB. Dalam revisi anggaran, subsidi BBM tidak akan dikurangi. Sebaliknya asumsi konsumsi BBM dirubah dari 35,8 juta kilo liter menjadi 39 juta kilo liter. Hal ini menyebabkan peningkatan sebesar dua kali lipat dari subsidi BBM dari Rp 45,8 triliun menjadi Rp 116 triliun. Pada saat yang sama, subsidi pangan juga meningkat dari Rp 7,2 triliun menjadi Rp 19,2 triliun. Secara keseluruhan total belanja pemerintah pada revisi anggaran ini meningkat sebesar Rp 56 triliun.

TINJAUAN PERKEMBANGAN REGIONAL DAN GLOBAL

Politik Luar Negeri Indonesia: Refleksi 2007 dan Proyeksi 2008

Bantarto Bandoro

Catatan hubungan internasional Indonesia selama tahun 2007 menunjukkan bahwa mekanisme bilateral dan multilateral terbukti tetap merupakan arena penting diplomasi internasional Indonesia. Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono mengawali tahun 2007 dengan sebuah komitmen bahwa Indonesia akan tetap menjadi bagian penting dalam kerja sama internasional untuk mengatasi masalah-masalah internasional. Pemerintah juga sadar bahwa hubungan internasional Indonesia tidak bisa dilihat terpisah dari kebutuhan-kebutuhan dalam negeri Indonesia.

Politik luar negeri sebagai cara untuk mengartikulasikan dan memperjuangkan kepentingan nasional terhadap dunia luar. Dari definisi ini tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa politik luar negeri sangat erat kaitannya dengan kepentingan nasional suatu negara. Tulisan ini merupakan sebuah refleksi mengenai politik luar negeri Indonesia selama 2007 dan proyeksi 2008 dan tahun-tahun setelah itu, dipastikan akan menjadi tahun-tahun yang penuh tantangan untuk Indonesia, bukan saja karena dunia akan semakin terglobalisasi, tetapi juga karena Indonesia akan menyaksikan perubahan-perubahan domestik sejalan dengan pemilihan umum 2009.

REFLEKSI 2007

Dalam konteks ini apa yang menjadi hirauan publik di dalam negeri harus tercermin dalam hubungan internasional dan politik luar

negeri Indonesia. Perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan strategik Indonesia secara langsung maupun tidak langsung memberi dampak terhadap kondisi dalam negeri Indonesia. Karena itu, pemerintah merasa perlu untuk tetap peka terhadap perubahan-perubahan eksternal Indonesia.

Fleksibel dan Raihan Diplomasi

Dalam salah satu pidatonya di tahun 2007, presiden Yudhoyono pernah mengatakan bahwa politik luar negeri Indonesia akan menjadi lebih fleksibel terhadap politik dunia tanpa mengorbankan nilai-nilai dan kepentingan nasional Indonesia. Apa yang dilakukan oleh Indonesia dalam hubungan luar negerinya selama 2007, dan juga tahun-tahun sebelumnya, selalu didasarkan atas kepentingan nasional. Kepentingan nasional ini bukan hanya menjadi dasar, tetapi juga panduan mengenai apa yang harus diraih oleh diplomasi internasional Indonesia.

Tahun 2007 mencatat raihan-raihan besar dan berarti dalam diplomasi internasional Indonesia. Dalam forum-forum multilateral, baik regional maupun global, Indonesia membuktikan dirinya sebagai bagian yang tidak bisa dipisahkan dari upaya-upaya internasional untuk menyelesaikan masalah-masalah internasional. Mulai dari isu Palestina dan Israel sampai isu Irak, Korea Utara, Lebanon, Darfur, Kosovo dan isu-isu regional seperti pembentukan komunitas Asia Timur, isu Myanmar, Indonesia mencoba menunjukkan perannya atau setidaknya membawa isu-isu tersebut ke meja perundingan.

Di forum Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) misalnya, Indonesia dicatat sebagai salah satu penggerak penyelesaian masalah Timur Tengah, perubahan iklim dan masalah-masalah lainnya yang menjadi hirauan masyarakat internasional. Keanggotaan tidak tetap Indonesia dalam Dewan Keamanan PBB juga membuktikan kepercayaan masyarakat internasional terhadap peran aktif internasional Indonesia. Hadirnya presiden Yudhoyono dalam forum-forum multilateral memberi kontribusi yang sangat signifikan bagi peran dan posisi internasional Indonesia. Disamping itu, kehadirannya dan gagasan-

gagasan baru Indonesia juga membuktikan kredibilitas internasional Indonesia.

Pada tingkat regional ASEAN misalnya, Indonesia juga menjadi salah satu promotor utama penyelesaian masalah-masalah regional. Pengakuan yang semakin kuat dari negara-negara anggota ASEAN terhadap peran regional Indonesia memberi modal bagi Indonesia untuk memperkuat posisi regionalnya dan menjadi bagian penting dalam penyelesaian masalah-masalah baru regional. Dalam ASEAN, Indonesia tidak seperti ketika ia mengalami krisis ekonomi akhir 1990an, banyak mengambil prakarsa regional yang kemudian menjadi bagian penting dari kebijakan regional ASEAN.

Indonesia kini berubah, sejalan dengan proses demokratisasi. Indonesia juga menyaksikan sebuah dunia yang mengalami transformasi dalam peradaban manusia dan sebuah tatanan dunia yang didasarkan atas nilai-nilai demokrasi, hak azasi manusia dan ekonomi pasar liberal. Perubahan-perubahan demikian mengharuskan Indonesia untuk melakukan adaptasi, baik secara domestik maupun internasional. Dalam konteks adaptasi inilah Indonesia di tahun 2007 banyak memprakarsai pertemuan-pertemuan internasional dan mengambil kebijakan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan-kebutuhan domestik Indonesia.

Multilateralisme kini diakui merupakan norma dalam hubungan internasional kontemporer. Karena itu, Indonesia melihat setiap kemungkinan yang ditawarkan oleh proses multilateralisme tersebut, terutama untuk memajukan kepentingan nasional dan global baru Indonesia. Keputusan Indonesia untuk menjadi bagian dari upaya multilateral untuk mengatasi antara lain masalah penyebaran senjata nuklir, terorisme internasional dan perubahan iklim menunjukkan bahwa Indonesia berpihak kepada cara-cara multilateral untuk menyelesaikan masalah-masalah internasional.

Harga Diri dan Kekuatan Lunak

Tahun 2007 Indonesia secara jelas menunjukkan komitmen untuk tetap menjadi bagian dari kolaborasi internasional dalam menciptakan lingkungan global yang lebih stabil dan aman. Hal ini tentu

tanpa harus mengorbankan kepentingan nasional dasar Indonesia Menurut Presiden Yudhoyono yang penting adalah memulihkan harga diri (*dignity*) Indonesia, baik di dalam maupun di luar negeri Semboyan presiden Yudhoyono "mengarungi lautan yang bergolak" (*navigating the turbulence ocean*) adalah sebuah refleksi konkrit diplomasi internasional Indonesia untuk meraih sebanyak mungkin keberhasilan di panggung internasional.

Tahun 2007 juga diwarnai oleh pemikiran untuk menerapkan kekuatan lunak (*soft power*) dalam diplomasi internasional Indonesia Kekuatan lunak ini oleh Indonesia diyakini sebagai kekuatan yang dapat menawarkan ruang yang lebih besar bagi penyelesaian masalah masalah internasional Indonesia. Dalam diplomasi internasional, penerapan kekuatan lunak saja dianggap tidak cukup. Kombinasi antara kekuatan lunak dan kekuatan keras (*hard power*), misalnya kapabilitas ekonomi bisa memberi prospek lebih baik bagi Indonesia dalam menyelesaikan masalah-masalah internasional.

Keberhasilan diplomasi internasional Indonesia di forum multilateral cukup nyata. Apresiasi yang tinggi terhadap peran aktif Indonesia di forum internasional bukan hanya datang dari masyarakat internasional, tetapi juga dari anggota badan legislatif Indonesia (Dewan Perwakilan Rakyat-DPR). Dalam isu Timur Tengah misalnya, anggota DPR mendesak Indonesia menggunakan haknya sebagai anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB untuk melakukan terobosan-terobosan baru. Perhatian DPR dan publik pada umumnya terhadap isu-isu luar negeri Indonesia selama 2007 begitu besar sehingga pemerintah Indonesia mau tidak mau juga harus memperhatikan sentimen-sentimen yang berkembang dalam masyarakat.

Keterlibatan Publik

Apa yang dijalankan oleh pemerintah Indonesia sebagai bagian dari hubungan luar negerinya bagaimanapun juga akan member dampak terhadap kondisi domestik Indonesia. Tidak pernah sebelumnya kita menyaksikan keterlibatan publik yang demikian luas dalam mempengaruhi, kalau tidak menentukan keputusan-keputusan luar

negeri seperti yang kita saksikan selama tahun 2007. Publik sadar bahwa masalah-masalah luar negeri tidak melulu menjadi *domain* departemen luar negeri. Publik juga memiliki pengaruh dalam proses pengambilan keputusan luar negeri.

Dalam konteks inilah, pada tataran bilateral pemerintah Indonesia banyak dikecam oleh publik karena cara-caranya dalam menangani masalah-masalah bilateral. Kalau pada tataran multilateral Indonesia banyak disanjung oleh publik domestik, pada tataran bilateral pemerintah justru dikritik karena caranya menyelesaikan masalah bilateral yang dianggap mengorbankan kepentingan nasional. Selama 2007, publik menyaksikan serangkaian isu bilateral Indonesia, misalnya: masalah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia, masalah perjanjian kerja sama pertahanan Indonesia-Singapura, dan masalah hubungan Indonesia-Australia.

Apa yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia dalam menangani masalah-masalah itu memberi kesan bahwa Indonesia, di mata publik domestik tidak memiliki determinasi untuk membuktikan dirinya sebagai negara berdaulat. Dilihat dari perspektif demikian, apa yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia secara bilateral tidak membawa sukses, setidaknya di mata publik, sebesar yang diraih dalam forum multilateral. Meskipun demikian, mekanisme bilateral pada tahun 2008, akan tetap menjadi bagian yang tidak bisa dipisahkan dari diplomasi internasional Indonesia. Kemitraan strategis Indonesia dengan anggota masyarakat internasional lainnya pada tahun 2008 diperkirakan akan semakin ekstensif selama kemitraan itu dianggap menguntungkan Indonesia.

PROYEKSI 2008

Tahun 2008 dan tahun-tahun setelah itu dipastikan akan menjadi tahun-tahun yang penuh tantangan untuk Indonesia, bukan saja karena dunia akan semakin terglobalisasi, tetapi juga karena Indonesia akan menyaksikan perubahan-perubahan domestik sejalan dengan pemilihan umum 2009. Dalam konteks demikian, hubungan internasional dan politik luar negeri Indonesia terlalu penting untuk

diabaikan begitu saja, karena ia merupakan bagian penting dari kebijakan nasional secara keseluruhan. Artinya, untuk tahun-tahun ke depan pemerintah Indonesia harus mengelola hubungan luar negerinya sedemikian rupa sehingga ia dapat menjadi faktor yang mendukung kemakmuran dan stabilitas domestik. Di tahun 2008 Indonesia harus bekerja keras untuk menjaga keseimbangan antara demokrasi, keamanan, kemakmuran dan stabilitas bangsa. Isu-isu lunak kelihatannya akan tetap menjadi agenda internasional tahun 2008 dan tahun-tahun setelah itu.

Fokus, Pro-aktif dan Adaptif

Jika Indonesia ingin politik luar negerinya dilihat memberi manfaat kepada rakyatnya, konsisten dengan keterikatannya pada multilateralisme dan mengedepankan kepentingan masyarakat internasional lainnya, maka Indonesia harus menjalankan politik luar negeri yang lebih fokus dan proaktif. Hanya dengan cara demikian Indonesia akan memperoleh penghargaan yang tinggi dari masyarakat internasional dan domestik atas kontribusinya kepada penyelesaian masalah-masalah internasional.

Indonesia akan memasuki tahun 2008 dengan kepercayaan yang tinggi karena keberhasilannya dalam diplomasi internasional selama ini. Namun demikian, Indonesia juga tidak bisa mengabaikan kenyataan bahwa perubahan-perubahan akan terus mewarnai tahun 2008 dan tahun-tahun mendatang. Karena itu, Indonesia perlu melakukan apa yang oleh James Rosenau (1981) disebut sebagai adaptasi positif di mana Indonesia secara terus menerus terlibat secara dalam dan aktif dalam masalah-masalah internasional.

Dalam lingkungan internasional yang akan terus berubah ini, pada tataran nasional sepertinya diperlukan semacam konsensus bahwa perdamaian dan stabilitas dalam negeri sangat tergantung pada perkembangan yang terjadi di lingkungan eksternal Indonesia. Ini berarti bahwa keputusan-keputusan politik luar negeri Indonesia pada tahun-tahun mendatang sedapat mungkin disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan domestiknya dan mampu mengantisipasi perubahan-perubahan global di kemudian hari sekalipun dampak negatif-

nya sulit dicegah. Dalam konteks demikian, Indonesia harus mampu mempengaruhi perkembangan pada tingkat global dan regional dengan memobilisasi apapun sumberdaya yang dimilikinya.

Yang jelas, di tahun 2008 ini publik akan menyaksikan persaingan antar partai politik sebagai persiapan mereka menghadapi pemilihan umum. Tetapi politik luar negeri sepertinya terlalu penting untuk diabaikan, karena ia juga merupakan bagian utama dari kebijakan nasional Indonesia. Artinya, pemerintah harus mengelola hubungan internasionalnya sedemikian rupa untuk mendukung stabilitas dan kemakmuran domestik.

Prediksi

Prediksi di bawah ini mengenai bagaimana politik luar negeri Indonesia di tahun 2008 dapat membantu publik memperoleh gambaran lebih jelas tentang politik luar negeri Indonesia.

Pertama, ketika dunia menjadi semakin terglobalisasi dan terliberalisasi, politik luar negeri Indonesia harus memunculkan pesannya bahwa Indonesia akan terus bekerja keras dan mengembangkan hubungan internasionalnya secara lebih ekstensif. Dalam konteks ini Indonesia harus menjadi keseimbangan antara demokrasi, penghargaan terhadap hak azasi dan keamanan manusia, dan stabilitas dan kemakmuran bangsa.

Kedua, pada tataran regional, karena pertumbuhan kawasan Asia Pasifik yang akan semakin pesat pada 2008 dan tahun-tahun sesudah itu akan menjadi momentum akibat pertumbuhan yang sangat kuat dari ekonomi China dan India, maka politik luar negeri Indonesia harus dilaksanakan untuk mendukung kemitraan strategis Indonesia dengan kedua negara itu, dan juga dengan negara-negara lainnya. Bilateralisme sepertinya akan menjadi bagian penting dari politik luar negeri Indonesia pada tahun 2008.

Ketiga, jika politik luar negeri Indonesia ingin dilihat berguna bukan hanya untuk kemakmuran rakyat Indonesia, tetapi juga konsisten dengan prinsip-prinsip multilateralisme dan mengedepankan kepentingan anggota masyarakat internasional lainnya, maka Indonesia harus mengambil inisiatif untuk menjalankan politik luar negeri

secara lebih proaktif, fokus dan penuh pertimbangan, sebab di sana sini kita masih menyaksikan beberapa isu regional dan global yang belum terselesaikan.

Keempat, tahun 2008 ini kita juga akan menyaksikan kontribusi Indonesia yang lebih besar pada pembangunan regional dan global karena munculnya berbagai isu regional dan global. Keputusan-keputusan luar negeri yang akan dibuat tahun 2008 ini, dikombinasikan dengan lingkungan domestik yang relatif stabil, diharapkan menjadi jangkar dari peran regional dan global Indonesia di masa depan dan stabilitas dan keamanan Indonesia.

Memperkuat Politik Luar Negeri

Memahami mengapa Indonesia perlu membangun sebuah jangkar yang lebih kuat untuk peran regional dan globalnya di masa depan memang diperlukan, akan tetapi tidak cukup jika kita ingin mendapatkan perspektif yang lebih baik dan dalam mengenai bagaimana komponen politik luar negeri Indonesia dapat menyumbang kepada pembangunan jangkar yang lebih solid dan membantu Indonesia dalam menghadapi tantangan yang lebih keras di tahun 2008 dan tahun-tahun di atas itu.

Seperti tahun-tahun sebelumnya, evaluasi politik luar negeri Indonesia 2007 dan proyeksi 2008 terefleksi dalam pernyataan akhir tahun menteri luar negeri Indonesia. Publik ingin mengetahui lebih jauh mengenai apa yang diperlukan jika politik luar negeri Indonesia ingin dilihat bermanfaat untuk meningkatkan citra dan posisi internasional Indonesia.

Para pembuat keputusan luar negeri Indonesia sering berkata bahwa politik luar negeri Indonesia harus dijalankan atas dasar, dan untuk mencapai kepentingan nasional. Sebagai warga negara yang terdidik, mereka akan bertanya apa yang dimaksud dengan kepentingan nasional. Mereka juga akan bertanya kepentingan siapa yang akan terwakili ketika kepentingan nasional menjadi dasar kebenaran dari sebuah keputusan. Tidak semua orang akan memiliki jawaban yang sama dan ini merupakan dasar perdebatan intelektual. Karena keputusan politik luar negeri memberi efek kepada semua

orang, maka adalah normal jika semua orang mengajukan pertanyaan seperti disebutkan di atas.

Presiden Yudhoyono menegaskan bahwa Indonesia akan tetap menjalankan prinsip politik luar negeri yang bebas dan aktif, sebuah prinsip yang pertama kali disampaikan oleh Mohammad Hatta dalam sidang Komite Nasional Pusat bulan September 1948. "Mendayung di antara Dua Karang" adalah gagasan Hatta untuk menunjukkan posisi internasional Indonesia pada waktu itu. Mengenai politik luar negeri, Yudhoyono berfikir lebih jauh daripada sekedar mendayung di antara dua karang dengan memperkenalkan gagasannya sendiri "Mengarungi Laut yang Bergolak", sebuah *metaphor* untuk menggambarkan tantangan politik luar negeri Indonesia.

Dalam salah satu pidatonya di tahun 2007, Yudhoyono mengatakan bahwa politik luar negeri Indonesia akan lebih fleksibel terhadap politik dunia. Pernyataan tersebut dibuat berdasarkan asumsi bahwa lingkungan strategis Indonesia yang berubah menawarkan peluang sekaligus tantangan untuk politik luar negeri Indonesia. Tidak seorangpun, termasuk para pembuat keputusan luar negeri ingin melihat Indonesia gagal mencapai sasaran politik luar negerinya. Dalam konteks inilah Indonesia perlu memperkuat politik luar negerinya. Pertanyaannya adalah bagaimana memperkuat politik luar negeri Indonesia?

Yang jelas politik luar negeri Indonesia tidak dibangun atas dasar permusuhan dengan negara lain atau atas dasar kebutuhan untuk menjadi hegemon regional, tetapi atas dasar kebutuhan untuk memproyeksikan elemen-elemen yang bukan hanya penting untuk pembangunan ekonomi Indonesia, tetapi juga untuk mendukung posisi dan peran regional dan global Indonesia. Yang jelas, keputusan luar negeri Indonesia dibuat dan dipengaruhi oleh faktor-faktor domestik dan internasional.

Penulis mengusulkan agar politik luar negeri Indonesia tahun 2008 dan tahun-tahun di sesudah itu diarahkan untuk mencapai sasaran sebagai berikut: *uniTy* (persatuan), *haRmony* (keselarasan), *secUurity* (keamanan), *leaderShip* (kepemimpinan) dan *prosperiTy* (kemakmuran). Semuanya ini merupakan sasaran inti dari politik luar

negeri Indonesia, sebuah sasaran yang mencakup lingkup domestik dan internasional.

Kombinasi dari lima huruf kunci yang diambil dari sasaran tersebut membentuk *TRUST* yang menjadi tujuan jangka panjang politik luar negeri Indonesia. Artinya, jika kita ingin melihat politik luar negeri Indonesia itu tegas, efektif, konsisten, tetapi fleksibel dan adaptif maka Indonesia, dalam menjalankan politik luar negerinya, membutuhkan kepercayaan bukan hanya dari publik domestik, tetapi juga dari masyarakat internasional.

Jangkar Yang Lebih Kuat

Politik luar negeri Indonesia yang dapat membangun kepercayaan seperti disebutkan di atas dapat membawanya pada kemitraan yang ekstensif. Keputusan politik luar negeri harus dibuat berdasarkan prioritas dan berdasarkan perkiraan mengenai apa yang dapat diberikan oleh mitra Indonesia untuk pembangunan Indonesia. Di sinilah pentingnya sebuah kemitraan.

Karena tantangan politik luar negeri Indonesia yang akan semakin keras di masa depan, maka politik luar negeri Indonesia harus dirancang sedemikian rupa sehingga ia merefleksikan kebutuhan-kebutuhan Indonesia sekarang maupun di masa depan. *Unity, harmony, security, leadership* dan *prosperity* sesungguhnya adalah bagian penting dari kepentingan nasional yang mencakup ruang domestik dan internasional.

Politik luar negeri Indonesia bukan hanya milik Departemen Luar Negeri, tetapi juga milik bangsa Indonesia secara keseluruhan karena beberapa alasan, yaitu:

1. Politik luar negeri itu selalu memiliki intensi untuk memberi kontribusi kepada masa depan Indonesia. Ini merujuk kepada *unity* (persatuan Indonesia).
2. Politik luar negeri Indonesia adalah media melalui mana Indonesia menunjukkan keinginannya untuk hidup secara harmonis dengan masyarakat internasional. Ini merujuk kepada *harmony* (harmoni).

3. Politik luar negeri Indonesia diarahkan untuk selamanya mempertahankan dan mengamankan kepentingan nasional Indonesia di dalam maupun di luar negeri. Mengamankan sumber-sumber ekonomi eksternal Indonesia. Ini merujuk kepada *security* (keamanan). Indonesia akan menjalankan politik luar negeri yang diyakini akan meningkatkan keamanan dan mengeliminasi apapun acaman yang akan dihadapi.
4. Politik luar negeri Indonesia juga menjadi media untuk memperlihatkan dirinya sebagai aktor regional dan global yang mengemban tanggung jawab internasional. Ini merujuk kepada *leadership* (kepemimpinan).
5. Politik luar negeri Indonesia memberi kepastian mengenai pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jangka panjang bangsa Indonesia. Menciptakan kemakmuran masyarakat Indonesia dan internasional adalah bagian yang tidak bisa dipisahkan dari kepentingan nasional Indonesia. Ini merujuk kepada *prosperity* (kemakmuran). Dengan kata lain, kemakmuran ekonomi Indonesia erat kaitannya dengan keadaan ekonomi dunia yang kini mengalami pertumbuhan yang sangat pesat.

Di tahun 2008 dan tahun mendatang Indonesia harus memiliki jangkar politik luar negeri yang lebih kuat jika ia ingin "mengarungi laut yang semakin bergolak". Kepercayaan yang telah diperoleh Indonesia dari publik domestik maupun internasional harus dipertahankan jika Indonesia ingin mendapatkan lebih banyak lagi raihan-raihan besar dari diplomasi internasionalnya. Selain itu, kejadian-kejadian di tahun 2008 dan tahun mendatang, baik domestik maupun internasional dipastikan akan membentuk pilihan-pilihan politik luar negeri Indonesia.

Kini apa yang telah diraih oleh Indonesia dalam pencapaian politik luar negeri yang ideal belum menjadi kenyataan. Tahun 2008 akan menjadi tahun yang penuh ujian bagi Indonesia ketika publik domestik makin sadar bahwa hubungan internasional dan politik luar negeri Indonesia erat kaitannya dengan kesejahteraan dan harga diri bangsa, posisi serta peran Indonesia di dunia internasional.

KEPUSTAKAAN

- Bantarto Bandoro, "A Reflection of Six Decade of Indonesian Foreign Policy". Makalah untuk Focus Group Discussion, LIPI, 14 Mei, 2007.
- Bantarto Bandoro, "Politik Luar Negeri Indonesia : Evaluasi 2007 dan Perspektif 2008, *Jawa Pos*, 3 Januari, 2008.
- "Bali Concord II -- Historic Step Toward Regional Integration." *Xinhua News Agency*, October 8, 2003. <http://www.china.org.cn/english/FR/30.htm>
- "Domestic and foreign links go much deeper in 2007" *The Jakarta Post*, December 28, 2007
- Mohammad Hatta, *Mendayung Antara Dua Karang*, (Jakarta, Bulan Bintang, 1976).
- Mohammad Hatta, "Indonesia Between The Power Blocs", *Foreign Affairs*, April 1958.
- President's Susilo Bambang Yudhoyono Inauguration Speech, October 21, 2004.
- Pidato President of The Republic of Indonesia di muka The Indonesian Council on World Affairs (ICWA), Mei 2005.
- The Jakarta Post*, 19 Oktober, 2006.
- The Jakarta Post*, 28 Desember 2007.

KTT ASEAN ke-13, Konferensi PBB untuk Perubahan Iklim dan Instabilitas Politik di Pakistan

Lina A. Alexandra

PENDAHULUAN

Empat dekade setelah kerja sama negara-negara di kawasan Asia Tenggara terjalin dalam kerangka institusi ASEAN, para pemimpin negara-negara ASEAN pada akhirnya menandatangani Piagam ASEAN pada tahun 2007. Piagam tersebut telah memberikan suatu *"legal personality"* bagi ASEAN sebagai suatu organisasi internasional di kawasan yang diharapkan dapat mengubah karakter dari asosiasi negara-negara yang relatif longgar menjadi suatu entitas regional yang memiliki suatu identitas bersama yang lebih solid. Piagam ini juga diharapkan dapat menjadi dasar untuk mencapai Komunitas ASEAN yang telah ditetapkan menjadi cita-cita ASEAN yang baru. Sementara itu, pada saat yang bersamaan, para pemimpin negara-negara ASEAN juga menandatangani Deklarasi *Economic Community Blueprint* yang bertujuan untuk mempercepat proses ke arah terbentuknya suatu komunitas yang terintegrasi.

Pada tingkat global, isu perubahan iklim telah terangkat menjadi isu keamanan global. Pada awal Desember 2007 diselenggarakan Konferensi PBB untuk Perubahan Iklim (UNCCC) di Bali yang ditujukan untuk menemukan berbagai alternatif solusi sekaligus menuntut komitmen dari negara-negara seiring dengan adanya fakta bahwa dampak dari perubahan iklim ini telah secara nyata mengancam keamanan manusia. Konferensi ini menjadi penting karena berusaha untuk melanjutkan penerapan berbagai regulasi yang terangkum di

dalam Protokol Kyoto yang akan segera berakhir masa berlakunya pada tahun 2012.

Isu terakhir adalah memburuknya stabilitas politik di Pakistan. Setelah serangkaian ancaman dilancarkan selama periode kampanye politiknya, Benazir Bhutto, salah seorang pemimpin oposisi yang kontroversial, akhirnya tewas dalam sebuah serangan bom bunuh diri di Rawalpindi pada tanggal 27 Desember 2007. Kerusuhan segera menjalar di beberapa kota di Pakistan segera setelah insiden tersebut terjadi. Sejumlah besar pendukung Bhutto menunjukkan kemarahan mereka terhadap pemerintah Pakistan yang dianggap tidak memberikan perlindungan yang memadai terhadap tokoh politik tersebut. Sementara itu, ketidakpercayaan di antara rakyat Pakistan juga semakin meningkat karena respon pemerintah Pakistan yang segera menuduh jaringan Al-Qaeda sebagai pihak yang bertanggung jawab dan menyangkal adanya fakta bahwa Bhutto ditembak oleh penembak misterius sebelum bom bunuh diri terjadi.

Beberapa peristiwa ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa ancaman-ancaman keamanan baru semakin bermunculan dan jelas membutuhkan respon yang tegas dan juga kerja sama global untuk dapat mengatasinya secara komprehensif.

PIAGAM ASEAN: LEGITIMASI BAGI KOMUNITAS ASEAN?

Masih di dalam eforia peringatan ulang tahun ASEAN ke-40, penyelenggaraan KTT ASEAN ke-13 pada tanggal 19-22 November 2007 di Singapura telah menandai suatu langkah penting bagi ASEAN. Komitmen untuk terus melaju ke arah tercapainya integrasi, sekali lagi ditegaskan dengan mengangkat tema "Satu ASEAN di Tengah Asia yang Dinamis" (*One ASEAN at the Heart of Dynamic Asia*). Slogan ini menyatakan bahwa ASEAN yang bersatu akan menjadi jalan untuk memperoleh kembali posisi penting di tengah-tengah kawasan Asia yang berkembang sangat dinamis, terutama dengan keberadaan institusi lain seperti KTT Asia Timur, yang juga menyelenggarakan pertemuan tingkat tingginya yang ke-3 pada saat yang bersamaan dengan KTT ASEAN.

KTT ASEAN ke-13 ini dapat dikatakan sangat penting setidaknya karena dua hasil yang telah dicapai. *Pertama*, diadopsinya Piagam ASEAN yang menjadi kerangka legal pertama bagi ASEAN. *Kedua*, penandatanganan Deklarasi *Economic Community Blueprint*, yang pada akhirnya akan mengubah kawasan Asia Tenggara menjadi suatu kawasan tanpa batas dalam hal perdagangan dan interaksi ekonomi lainnya.¹

Pembentukan ASEAN pada tahun 1967 dapat dikatakan sebagai suatu kasus yang unik karena hanya didasarkan pada Deklarasi Bangkok, yang lebih berfungsi sebagai suatu *code of conduct* yang tidak mengikat, ketimbang suatu dasar legal bagi asosiasi negara-negara di kawasan pada waktu itu. Setelah empat puluh tahun berjalan, pada akhirnya ASEAN mengambil satu langkah lebih maju dengan menyetujui suatu Piagam yang secara ideal akan mentransformasi kerja sama negara-negara tersebut menjadi suatu organisasi yang lebih kohesif dan mendasarkan diri pada aturan-aturan yang ada (*rules-based organization*). Dengan adanya piagam tersebut, ASEAN juga menetapkan *legal personality* sebagai sebuah organisasi internasional. Lebih jauh lagi, piagam ini pada tataran tertentu juga memberikan suatu arah yang ingin dicapai oleh ASEAN di masa yang akan datang, khususnya dalam menghadapi berbagai tantangan global seperti kemiskinan, pelanggaran hak asasi manusia, kejahatan transnasional dan juga ancaman terhadap penciptaan *global governance* dan demokrasi.²

Perdebatan mendasar muncul terkait dengan dikeluarkannya Piagam ASEAN ini. Pihak yang optimistis berpendapat bahwa piagam tersebut merupakan suatu terobosan yang luar biasa bagi ASEAN, dan jelas semakin mendukung langkah ke arah pembentukan suatu entitas yang terintegrasi. *Pertama*, piagam tersebut telah menjadikan ASEAN sebagai suatu organisasi yang mendasarkan diri pada aturan-aturan yang ada.³ Walaupun mekanisme konsensus masih dipertahankan

1 "ASEAN at 40 pledges human rights in Charter", *The Jakarta Post*, 21 Nov 2007.

2 "ASEAN aims for integration", *The Jakarta Post*, 19 Nov 2007.

3 Tommy Koh, Andrew Tan and Chan Sze-Wei, "The ASEAN Charter", in *PacNet Newsletter*, September 7, 2007.

di dalam institusi ASEAN, namun berdasarkan piagam ASEAN ini maka keputusan di masa mendatang akan diambil sesuai dengan aturan-aturan yang telah disepakati bersama.

Kedua, piagam ini telah memberikan ASEAN suatu status *legal personality* yang secara ideal telah membuat ASEAN untuk memiliki *leverage* yang lebih tinggi baik di dalam maupun di luar ASEAN sendiri untuk bertindak atau mengambil keputusan sebagai suatu entitas yang terintegrasi. Pada tahap awal, pembentukan *single market* dan *production base* secara jelas mengindikasikan adanya langkah ke arah integrasi. Penandatanganan Deklarasi *Economic Community Blueprint* kemudian juga semakin mengklarifikasi ide tentang transformasi Asia Tenggara menjadi sebuah kawasan yang memungkinkan arus pergerakan barang, jasa, investasi, tenaga kerja dan juga modal secara bebas pada tahun 2015.

Ketiga, terbentuknya ASEAN yang integratif ini juga penting terutama untuk menghadapi berbagai tantangan baru di kawasan yang jelas membutuhkan suatu tindakan yang solid dari negara-negara anggota ASEAN. Secara khusus, piagam ini telah menyatakan tentang pentingnya memperkuat demokrasi dan juga mendorong dan melindungi hak asasi manusia sebagai bagian dari prinsip-prinsip ASEAN. Prinsip-prinsip ini telah menjadi norma dan nilai bersama dari ASEAN. Seiring dengan itu, dalam hal institusi, pencapaian lain yang juga penting adalah pembentukan badan HAM ASEAN. Pada akhirnya, penguatan institusi ASEAN melalui terbentuknya piagam ini akan mendukung ASEAN untuk terus menempatkan dirinya pada posisi kunci dalam berbagai forum regional seperti ASEAN+3, KTT Asia Timur dan juga ASEAN Regional Forum (ARF).⁴

Pada sisi lain, pihak yang pesimistis menggarisbawahi adanya keengganan untuk menghilangkan prinsip-prinsip ASEAN yang notabene sudah harus dimodifikasi. Pada dasarnya, ASEAN tidak beranjak ke mana pun. Hingga saat ini, ASEAN sebetulnya hanya "membuat suatu proses" ketimbang mencapai suatu kemajuan

4 Ibid.

dalam hal perkembangan institusional.⁵ Di satu sisi, ASEAN dari segi visi telah memproyeksikan dirinya sendiri untuk menjadi suatu institusi yang terintegrasi, namun di sisi lain masih belum mengubah kesetiaannya pada interpretasi yang kaku terhadap prinsip kedaulatan dan non-intervensi. Kesenjangan ini jelas merupakan hambatan bagi ASEAN untuk beranjak dari posisinya saat ini, terutama untuk menerapkan prinsip-prinsip baru dalam hal penegakan demokrasi dan hak asasi manusia. Karena itu, piagam ASEAN tidak lebih dari sekedar rekonfirmasi ASEAN yang 'lama' di dalam suatu kemasan yang 'baru' yang disebut sebagai Komunitas ASEAN.⁶

Kecenderungan untuk mempertahankan kepatuhan yang rigid terhadap prinsip non-intervensi dan kedaulatan telah semakin dipertegas dengan dikeluarkannya isu Myanmar dari agenda pembahasan di dalam pertemuan KTT ASEAN ke-13 tersebut. Bentrokan antara militer dan para demonstran yang terjadi di Myanmar pada bulan September 2007 telah memicu kritik tajam dari komunitas internasional, tidak hanya kepada rejim otoriter di Myanmar, tetapi terlebih lagi pada keefektifan kerja sama ASEAN dalam menangani masalah tersebut. Perdebatan terjadi di antara para pemimpin ketika KTT berlangsung terkait dengan konsistensi antara penandatanganan piagam yang mendorong pelaksanaan serta perlindungan hak asasi manusia dan bagaimana hal itu akan membawa konsekuensi tegas bagi negara-negara ASEAN untuk menghentikan pelanggaran HAM berat di Myanmar. Sehubungan dengan masalah ini, Filipina bahkan mengancam tidak meratifikasi Piagam ASEAN jika pemerintah Myanmar menolak untuk melepaskan Aung San Suu Kyi yang merupakan musuh politik dari junta.⁷

Namun, walaupun sudah tercapai kesepakatan untuk mengadopsi piagam tersebut, masih terdapat kekhawatiran tentang keberhasilan proses ratifikasinya. Beberapa negara ASEAN melihat bahwa ratifikasi

5 David Martin Jones and Michael L. R. Smith, "Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order", *International Security*, Vol. 32, No. 1, pp. 148-184.

6 Alexandra Retno Wulan and Bantarto Bandoro, ed. *ASEAN's Quest for A Full-Fledged Community*. Jakarta: CSIS, 2007.

7 "Filipina 'Ancam' Tidak Ratifikasi Piagam", *Kompas*, 22 Nov 2007.

piagam akan membawa dampak yang signifikan bagi kondisi domestik masing-masing negara, terutama jika berbagai kebijakan politik yang ada dipandang melanggar penegakan hak asasi manusia.⁸ Karena itu, proses ratifikasi tentunya akan menempuh jalan yang sulit di beberapa negara. Wacana tentang kemungkinan diterapkannya mekanisme "ASEAN Minus X" telah dimunculkan untuk memberikan kesempatan bagi berlakunya Piagam ASEAN tanpa perlu menunggu selesainya ratifikasi dari semua negara anggota ASEAN. Namun, ide tentang penerapan mekanisme "ASEAN Minus X" tersebut dengan segera dihilangkan dan lebih difokuskan penerapannya bagi fleksibilitas dalam komitmen-komitmen seperti dalam bidang ekonomi.⁹

Terkait dengan masalah penegakan HAM di kawasan, solusi ASEAN bagi kasus Myanmar masih jauh dari harapan yang diinginkan. Bahkan rencana adanya *briefing* khusus oleh Utusan Khusus PBB Ibrahim Gambari pada saat KTT ASEAN berlangsung akhirnya dibatalkan karena adanya keberatan yang diajukan oleh beberapa negara anggota ASEAN. Sebaliknya, Perdana Menteri Myanmar memutuskan untuk memberikan *briefing* tersendiri pada saat *informal working dinner* pada tanggal 19 November 2007.¹⁰ Pertemuan-pertemuan bilateral antara beberapa pemimpin negara-negara ASEAN dilakukan dengan PM Myanmar Thein Sein, namun tidak lebih dari sekedar pembicaraan informal yang belum menyentuh isu-isu yang substansial, seperti yang dilakukan oleh Presiden Yudhoyono.¹¹ Sejauh ini, hal yang bisa dilakukan oleh ASEAN adalah menyatakan isu Myanmar ini sebagai "masalah ASEAN" sebagai upaya penolakan terhadap intervensi yang berlebihan dari negara atau institusi lain di luar kawasan.¹² Ide lain yang masih menjadi perdebatan adalah tentang opsi apakah Myanmar harus dikeluarkan dari keanggotaan ASEAN atau tidak. Tetapi satu hal yang pasti adalah ASEAN belum melakukan suatu tindakan yang signifikan, alih-alih mengatakan

8 "RI, RP may face problems in ratifying ASEAN Charter", *The Jakarta Post*, 22 Nov 2007.

9 Ralph Cossa, "ASEAN Charter: One (Very) Small Step Forward", *PacNet Newsletter* 48.

10 "PBB Kecewa atas Sikap ASEAN tentang Burma", *Koran Tempo*, 21 Nov 2007.

11 "Yudhoyono-Thein Sein Bertemu di Singapura", *Kompas*, 20 Nov 2007.

12 "ASEAN Tolak Hentikan Keanggotaan Myanmar", *Republika*, 19 Nov 2007.

bahwa ASEAN sebetulnya tidak mampu untuk menghadapi rejim otoriter Myanmar yang nampaknya semakin percaya diri.

KONFERENSI PBB UNTUK PERUBAHAN IKLIM (UNCCC) 2007

Pada akhir tahun 2007, Konferensi Perserikatan Bangsa Bangsa untuk Perubahan Iklim (UNCCC) diselenggarakan di Bali. Pada tanggal 3-14 Desember 2007, sebanyak 10.000 peserta, baik perwakilan dari 187 negara-negara di dunia dan juga dua negara pengamat serta dari lembaga-lembaga swadaya masyarakat menghadiri pertemuan tersebut. UNCCC ini sendiri merupakan gabungan dari dua pertemuan yang saling berkaitan, yaitu *13th Session of Conference of Parties (COP) to UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)* dan *the 3rd Session of Meeting of Parties (CMP) to Kyoto Protocol*.

Konferensi ini diselenggarakan untuk merespon laporan-laporan yang dikeluarkan oleh *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* pada tahun 2007 yang intinya berpendapat bahwa perubahan iklim sedang terjadi dan terutama disebabkan oleh meningkatnya emisi gas rumah kaca sebagai dampak dari kegiatan manusia yang merusak lingkungan.¹³ Meningkatnya jumlah bencana alam yang disebabkan oleh perubahan iklim ini telah mengundang perhatian pemerintah di berbagai negara. Beberapa negara mengalami kekeringan yang berkepanjangan, sementara negara-negara lainnya justru menghadapi bencana banjir, yang berdampak pada krisis persediaan bahan pangan, sekaligus kerusakan fasilitas-fasilitas kehidupan lainnya. Kondisi cuaca yang tidak lagi dapat diprediksi sebagai akibat dari perubahan arah angin telah mengganggu transportasi udara, yang mengakibatkan meningkatnya jumlah kecelakaan di udara dan laut. Karena itu, perhatian publik yang besar telah diberikan kepada pertemuan ini dengan harapan bahwa sesuatu dapat dilakukan untuk meminimalkan dampak negatif dari perubahan iklim tersebut.

Konferensi ini pada dasarnya dirancang sebagai pertemuan awal untuk membangun suatu tahapan bagi terwujudnya suatu kesepakatan

13 See in http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4231.php

baru dalam penanganan perubahan iklim karena efektivitas Protokol Kyoto akan segera berakhir pada tahun 2012. Pertemuan berikutnya yaitu COP-14 pada tahun 2008 dan COP-15 pada tahun 2009 akan berlanjut dengan negosiasi yang lebih mendalam di antara negara-negara. Pada tahun 2009 diharapkan akan terbentuk suatu komitmen yang lebih baik dari negara-negara untuk menerapkan UNFCCC dalam rangka mengurangi dampak negatif dari perubahan iklim. Hasil yang kurang memuaskan dari penerapan Protokol Kyoto dalam mengontrol tingkat emisi dunia yang terutama dihasilkan oleh negara-negara maju telah memberikan suatu tekanan tertentu bagi konferensi perubahan iklim global ini untuk menghasilkan suatu keputusan yang lebih efektif terkait dengan masalah ini.

Dua bulan sebelum berlangsungnya konferensi ini, pada tanggal 23-25 Oktober 2007, negara-negara melakukan suatu pertemuan informal di Bali untuk menyepakati suatu usulan yang dikenal sebagai "Bali Roadmap". *Roadmap* ini terdiri atas empat hal penting bagi kerjasama jangka panjang dalam masalah perubahan iklim, yaitu mitigasi, adaptasi, teknologi dan investasi, serta pendanaan. *Bali Roadmap* inilah yang dipersiapkan untuk disepakati pada UNFCCC Desember 2007.

Pada tataran tertentu, konferensi tersebut dapat dikatakan menghasilkan beberapa ketentuan penting. Pencapaian yang paling utama adalah diadopsinya *Bali Action Plan* pada pertemuan COP ke-13 ini. Poin utama yang disebutkan dalam *Action Plan* ini adalah suatu peringatan bahwa perubahan iklim merupakan suatu yang tidak terelakkan, dan keterlambatan dalam pengurangan emisi secara signifikan akan menciptakan berbagai dampak perubahan iklim yang serius.¹⁴ Implikasinya, *pertama*, negara-negara bertanggung jawab untuk meningkatkan upaya mitigasi perubahan iklim melalui berbagai kegiatan seperti pelaporan, verifikasi tindakan untuk membatasi atau mengurangi emisi, baik pada tingkat nasional dan internasional. *Kedua*, negara-negara harus melakukan upaya untuk menyesuaikan diri dengan berbagai aturan tentang emisi sesuai dengan hasil analisis terhadap kapabilitas mereka (baik dari segi

14 For IPCC report, see in <http://www.ipcc.ch/>

tindakan maupun kondisi keuangan setiap negara) dan menciptakan strategi yang memungkinkan terlaksananya pembangunan yang sesuai dengan ketahanan iklim (*climate-resilient development*) sekaligus menanggulangi kerusakan yang diakibatkan dari perubahan iklim.

Ketiga, negara-negara maju harus meningkatkan upaya mereka dalam mengembangkan dan melakukan transfer teknologi kepada negara-negara berkembang dalam rangka mendukung upaya mitigasi dan adaptasi. *Keempat*, negara-negara harus memperbaiki kebijakannya agar dapat menyediakan sumber dana bagi proses mitigasi, adaptasi, serta pengembangan dan transfer teknologi. Selanjutnya, tim kerja *ad hoc* untuk kerja sama jangka panjang (*Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Actions*) akan dibentuk dan akan segera menyelenggarakan sesi pertemuannya yang pertama paling lambat pada bulan April 2008.

Secara total terdapat 14 keputusan yang diputuskan dalam COP-13 dan 11 keputusan dalam CMP-3. Di dalam COP-13, beberapa keputusan seperti pengurangan emisi yang dihasilkan dari proses pembabatan hutan di negara-negara berkembang serta kewajiban untuk melakukan transfer teknologi dari negara-negara maju di bawah *Subsidiary Body for Implementation* (SBI) pada akhirnya berhasil diambil. Di bawah skema ini, negara-negara maju diharapkan untuk menerapkan komitmen mereka dalam membantu negara-negara berkembang sehingga dapat memperoleh teknologi yang ramah lingkungan.¹⁵ Sementara itu, CMP-3 telah mengadopsi keputusan untuk membentuk dana adaptasi dan berbagai aturan lain yang berkaitan dengan mekanisme pembangunan yang ramah lingkungan.

Hasil positif lain yang dicapai dalam konferensi perubahan iklim ini adalah kesediaan dari pemerintahan yang baru di Australia di bawah PM Kevin Rudd untuk meratifikasi Protokol Kyoto. Keputusan Australia ini yang sangat berbeda dengan kebijakan pemerintah Howard sebelumnya telah memberikan tekanan yang

15 "Countries push for technology transfer", *The Jakarta Post*, 5 Desember 2007.

serius bagi pemerintah Amerika Serikat, yang masih enggan untuk menandatangani Protokol Kyoto.

Namun, pertemuan ini sebetulnya masih berhadapan dengan perdebatan yang belum kunjung usai antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang tentang pembagian tanggung jawab dalam masalah lingkungan ini. Pihak negara-negara maju berpendapat bahwa pengurangan emisi secara tajam akan sangat berdampak pada kinerja perekonomian mereka dan pada akhirnya akan berpotensi untuk menimbulkan instabilitas domestik. Mereka juga menuntut bahwa negara-negara seperti China dan India telah melakukan proses industrialisasi secara besar-besaran yang secara signifikan berdampak pada kerusakan lingkungan global. Di sisi lain, negara-negara berkembang menentang pandangan tersebut dengan menekankan bahwa negara-negara maju harus mengambil tanggung jawab utama karena mereka adalah penghasil emisi terbesar di dunia. Lebih lanjut, negara-negara maju tersebut harus memberikan kompensasi kepada negara-negara maju melalui dukungan finansial dan juga transfer teknologi sehingga memungkinkan negara-negara berkembang untuk segera memenuhi berbagai aturan yang terkait dengan penanganan dampak perubahan iklim.

Wacana tentang perdagangan emisi karbon pada dasarnya berangkat dari ide untuk menyediakan dukungan finansial sebagai bentuk kompensasi dari negara-negara maju terhadap negara-negara berkembang. Dalam mekanisme ini, negara-negara penghasil emisi harus membayar sejumlah dana untuk membayar kerugian kepada negara-negara berkembang yang menerima dampak dari emisi yang dihasilkan. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan skema *Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries* (REDD). Secara sederhana, REDD adalah suatu upaya negara-negara maju untuk mempertahankan komitmen dari negara-negara berkembang agar memelihara hutan mereka dengan cara memberikan sejumlah dana tertentu. Pada tataran tertentu, ide ini nampaknya cukup realistis karena dana tersebut jelas dapat membantu negara-negara berkembang untuk melestarikan hutan mereka dan dengan demikian dapat menurunkan dampak dari efek rumah kaca. Namun, skema ini

secara implisit akan memberikan kesempatan kepada negara-negara maju untuk terus melanjutkan produksi emisi mereka dan pada akhirnya tidak akan memberikan kontribusi positif bagi upaya untuk mengontrol emisi dunia.

Karena konferensi ini masih terjebak di dalam permasalahan yang sama, maka muncul pandangan pesimistis yang meragukan apakah pertemuan ini menghasilkan suatu langkah maju dalam menangani masalah perubahan iklim. Konferensi tersebut tidak lebih sebagai acara pertemuan semata ketimbang suatu negosiasi yang serius karena negara-negara peserta nampaknya masih belum memiliki kemauan politik yang kuat untuk memodifikasi kepentingan nasionalnya demi terciptanya dunia yang lebih baik. Sebetulnya, baik negara-negara maju maupun negara-negara berkembang memiliki kepentingan yang sama untuk mempertahankan atau bahkan meningkatkan kinerja mesin produksinya dalam rangka mencapai pertumbuhan ekonomi dengan segala upaya.

Kewajiban untuk mengurangi emisi akan sangat merugikan karena hal itu jelas akan memperlambat gerak industrialisasi dan menciptakan masalah-masalah domestik di masing-masing negara tersebut. Karena itu, walaupun bencana alam telah terjadi di berbagai wilayah di dunia dan cenderung untuk semakin meningkat intensitasnya di masa mendatang, negara-negara belum memiliki komitmen yang cukup kuat untuk mengesampingkan kepentingan politik dan ekonomi mereka demi masa depan yang lebih baik bagi generasi yang akan datang.

Meskipun demikian, konferensi tentang perubahan iklim ini telah membawa beberapa dampak penting bagi Indonesia. *Pertama*, dengan menjadi tuan rumah untuk suatu pertemuan bertaraf internasional yang menarik perhatian dunia, hal ini telah mendorong terbentuknya kesan yang baik bagi Indonesia karena telah menunjukkan partisipasinya secara aktif di dalam inisiatif global dalam isu lingkungan. Adanya fakta bahwa Indonesia merupakan salah satu negara yang mengalami banyak masalah lingkungan seperti pembalakan liar dan kebakaran hutan telah menjadikan keputusan untuk menjadi tuan rumah sebagai momentum bagi publik domestik

dan komunitas internasional untuk mendukung upaya pemerintah RI dalam menangani berbagai permasalahan tersebut secara tegas. Selain itu diharapkan juga bahwa konferensi ini dapat menjadi upaya tidak langsung untuk meningkatkan kesadaran publik domestik tentang pentingnya penanganan segera terhadap kerusakan lingkungan sebelum akhirnya terlambat sama sekali.

Kedua, di sisi lain, konferensi ini akan membawa tekanan tertentu bagi pemerintah Indonesia agar serius menangani berbagai pelanggaran yang mengakibatkan kerusakan lingkungan. Pelarangan pembalakan liar yang disertai dengan sanksi yang tegas bagi para pembalak liar, himbauan untuk tindakan hemat energi, kontrol terhadap emisi yang dihasilkan oleh pabrik-pabrik dan alat transportasi dan mendukung pengembangan alternatif energi yang ramah lingkungan harus menjadi beberapa prioritas utama untuk mengurangi dampak kerusakan akibat perubahan iklim.

Dampak kerusakan dari perubahan iklim telah secara signifikan meningkatkan kesadaran global untuk melakukan sesuatu sebelum terlambat. Konferensi PBB untuk Perubahan Iklim yang diselenggarakan di Bali pada tanggal 3-14 Desember 2007 dimaksudkan untuk menciptakan suatu jalur bagi upaya yang lebih serius untuk menangani masalah-masalah lingkungan. Berbagai inisiatif seperti mitigasi, adaptasi, transfer teknologi dan dukungan finansial telah disetujui oleh negara-negara sebagai alternatif solusi untuk menghadapi masalah-masalah perubahan iklim.

Namun, perdebatan panjang antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang telah menunjukkan bahwa negara-negara tersebut masih enggan untuk memikul tanggung jawab dalam penanganan masalah ini. Tidak satu pun negara berani untuk mengorbankan sebagian dari kepentingan nasionalnya demi menciptakan dunia yang lebih baik di masa yang akan datang. Karena itu, tanpa kemauan politik yang kuat dari masing-masing negara untuk menerapkan apa yang telah disepakati dalam *Bali Plan of Action*, maka sulit untuk dibayangkan apakah generasi mendatang masih akan dapat melihat dunia seperti yang kita lihat saat ini.

INSTABILITAS DI PAKISTAN

Pada tanggal 27 Desember 2007, salah seorang pemimpin oposisi Pakistan, Benazir Bhutto tewas dalam sebuah insiden ketika sedang melakukan kampanye politik di Rawalpindi. Ia tewas setelah mendapat dua kali tembakan di kepala hanya beberapa saat sebelum bom bunuh diri diledakkan, yang juga menyebabkan sekitar 20 orang tewas seketika di lokasi yang sama. Satu hari setelah peristiwa tragis tersebut, berita online BBC menggambarkan bahwa negara tersebut sedang menghadapi "kesedihan yang tidak terbayangkan, kemarahan dan kekacauan serta masa depan politik yang penuh ketidakpastian."¹⁶

Dua bulan sebelum insiden tersebut terjadi, Bhutto sebetulnya sudah mengkhawatirkan tentang memburuknya situasi domestik di Pakistan. Segera setelah ia kembali dari pengasingan politiknya, pada bulan Oktober 2007, dua bom meledak yang menewaskan 134 orang dan melukai 450 orang lainnya, namun Bhutto berhasil lolos dari serangan tersebut. Sejak saat itu, Pakistan telah menjadi semacam 'neraka' yang bahkan jauh lebih buruk dari apa yang sedang terjadi di Irak. Seperti digambarkan oleh *Newsweek*, kondisi setelah insiden bom pada bulan Oktober tersebut menunjukkan bahwa "negara yang paling berbahaya di dunia saat ini bukanlah Irak, tetapi Pakistan."¹⁷

Ketidakpastian situasi yang terjadi di Pakistan telah membawa dampak yang signifikan setidaknya pada dua level, yaitu domestik dan internasional. Pada tingkat domestik, insiden tersebut telah menciptakan ketidakpercayaan yang besar dari rakyat terhadap pemerintahan Musharraf. Pemerintah dianggap sebagai aktor yang paling bertanggung jawab di balik terjadinya peristiwa tersebut. Minimnya perlindungan yang diberikan oleh aparat keamanan Pakistan dapat dengan jelas terlihat sejak Bhutto melakukan kampanye politiknya yang pertama, setelah kembali dari pengasingan.

¹⁶ "The vacuum left by Bhutto's death", last updates 28 December 2007 in http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7162426.stm

¹⁷ *Newsweek*, October 29, 2007.

Fakta ini telah menjadi salah satu alasan untuk menyatakan bahwa pemerintah terlibat di dalam insiden berdarah tersebut.

Kemudian, respon yang terburu-buru dari pemerintah yang mengumumkan bahwa kelompok teroris Al-Qaeda sebagai pihak yang bertanggung jawab dan juga menyangkal fakta tentang adanya tembakan misterius sebelum meledaknya bom bunuh diri dengan segera menyulut kemarahan rakyat, khususnya para pendukung Bhutto. Namun, bertentangan dengan tuduhan dari pemerintah, kepala dari Biro Intelijen Bayangan Pakistan, Ejaz Shah, yang merupakan sekutu dekat Musharraf menjadi salah satu aktor yang paling dicurigai sebagai pihak yang terlibat di dalam rencana pembunuhan tersebut.

Kerusuhan terjadi setelah berita tentang kematian Bhutto tersebar. Berbagai serangan dilakukan oleh sejumlah kelompok yang berbeda-beda jelas menciptakan ketidakstabilan menjelang dilangsungkannya pemilihan umum. Karena kondisi yang kacau, pemerintah akhirnya memutuskan untuk menjadwalkan ulang pemilihan umum yang semula tanggal 8 Januari menjadi 18 Februari 2008. Pada awalnya, pemimpin oposisi lainnya, Nawaz Sharif menolak ide pengunduran jadwal pemilu karena dikhawatirkan akan memberikan kesempatan kepada pemerintahan yang berkuasa untuk melakukan konsolidasi di dalam tubuh partainya sehingga memiliki peluang untuk memenangkan pemilu. Sedangkan, jika pemilu tetap dijalankan sesuai dengan jadwal semula, kesempatan Musharraf untuk mempertahankan dukungan terhadap dirinya akan sangat kecil. Namun, ketidaksiapan partai-partai oposisi dengan agenda politiknya masing-masing pada akhirnya membuat partai-partai tersebut menerima pengunduran jadwal tersebut.

Tidak hanya berdampak secara domestik, tragedi tewasnya Bhutto juga membawa dampak yang signifikan bagi dunia internasional. Amerika Serikat merupakan aktor utama yang akan terancam kepentingan nasionalnya akibat insiden ini. Ancaman yang nyata saat ini adalah terhambatnya penerapan agenda demokrasi yang telah dirintis oleh pemerintah AS dalam jangka waktu yang tidak dapat ditentukan. Pada masa sebelumnya, pemerintah AS meyakini bahwa

dalam rangka mendorong terciptanya rekonsiliasi dan demokratisasi, pembagian kekuasaan antara pemerintahan Musharraf dan Bhutto akan merupakan kunci bagi terciptanya stabilitas di Pakistan.¹⁸ Walaupun tidak ada jaminan yang pasti bahwa ide ini akan berhasil, namun insiden tersebut jelas membuat agenda AS itu gagal untuk diwujudkan.

Bagi India, saingan terbesar Pakistan, terbunuhnya Bhutto mendorong munculnya berbagai macam reaksi. Di satu sisi, pemimpin politik, termasuk PM Manmohan Singh menunjukkan respeknya terhadap Bhutto tentang bagaimana ia memiliki potensi sebagai seorang pemimpin yang dapat membawa perubahan bagi Pakistan. Ia akan diingat sebagai "anak demokrasi" bersama-sama dengan sejumlah pemimpin perempuan India yang memberikan kontribusinya masing-masing terhadap penegakan demokrasi. Menurut Singh pula, insiden yang menimpa Bhutto ini memberikan peringatan kepada kawasan tersebut bahwa terorisme merupakan ancaman bersama terhadap semua negara dan karena itu ada suatu kondisi yang mendesak untuk segera ditangani. Namun, di sisi lain, pihak-pihak lain justru menuduh Bhutto sebagai pihak yang memprovokasi munculnya tindakan terorisme yang semakin meningkatkan intensitas aksi terorisme di India.¹⁹

Lebih jauh lagi, dampak dari instabilitas yang terjadi di Pakistan adalah kemungkinan terjadinya *spill-over* masalah ke Afghanistan. Kekacauan yang terjadi di negara tersebut akan menurunkan kemampuan pemerintah untuk menghadapi para pemberontak Taliban dan pada akhirnya memberikan keleluasaan bagi para pejuang Taliban tersebut untuk memasuki Afghanistan. Seperti disebutkan oleh mantan Komisioner Tinggi Kanada, Louis Delvoie, pemerintah Afghanistan harus bersiap terhadap perluasan instabilitas yang akan

18 John Barry, "Scrambling for a Response", *Newsweek*, 27 December 2007, see in <http://www.newsweek.com/id/82166>

19 Nick Schiffrin, "Bhutto's Mixed Legacy in India", ABC News, 28 December 2007, see in <http://abcnews.go.com/print?id=4061053>

terjadi di negaranya, yang akan menghadirkan tantangan yang lebih berat bagi pasukan NATO di wilayah tersebut.²⁰

Namun, ancaman terbesar dari terjadinya instabilitas di Pakistan adalah semakin meningkatnya kekerasan dan ekstrimisme yang dilakukan oleh kelompok-kelompok Islam militan di negara tersebut. Ketidakpercayaan yang semakin besar dari rakyat terhadap pemerintahan Musharraf juga akan menghancurkan legitimasi pemerintah untuk menumpas kelompok-kelompok bersenjata di Pakistan. Dalam beberapa waktu ke depan, kondisi ini akan berakibat pada terancamnya keamanan global karena kelompok-kelompok teroris yang semakin meningkat jumlahnya akan memperoleh akses terhadap senjata dan bahan-bahan nuklir. Ketika hal ini betul-betul terjadi, maka bencana yang tidak diharapkan akan menjadi nyata dan hampir tidak ada yang bisa dilakukan pada titik tersebut.

Perkembangan terakhir di Pakistan menunjukkan bahwa partai oposisi PPP (*Pakistan People's Party*) yang dipimpin oleh Asif Ali Zardari, suami dari Benazir Bhutto, berhasil memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan umum parlemen pada bulan Februari 2008. PPP berhasil mendapatkan 120 kursi dari 342 kursi yang tersedia di National Assembly, yang kemudian diikuti dengan perolehan 90 kursi oleh partai oposisi lainnya, PML-N (*Pakistan Muslim League*) yang dipimpin oleh Nawaz Sharif. Sedangkan, partai berkuasa sebelumnya yang mendukung Presiden Musharraf hanya memperoleh 51 kursi.²¹ Kemudian, kedua partai oposisi tersebut memutuskan untuk membentuk pemerintahan koalisi dan calon yang diajukan sebagai Perdana Menteri Pakistan yang baru, Yousaf Raza Gilani, akhirnya terpilih.

Terpilihnya Perdana Menteri Pakistan yang baru ini akan membawa dampak signifikan bagi percaturan politik di negara tersebut. Gilani, yang sebelumnya menjabat sebagai juru bicara parlemen dan juga sekutu dekat Bhutto, diyakini akan menjadi saingan politik Musharraf karena ia telah menerima vonis penjara selama lima tahun

20 "Bhutto's death could affect Afghan mission: former diplomat", CBC News, 28 December 2007, see in <http://www.cbc.ca/canada/story/2007/12/28/pakistan-afghanistan.html?ref=rss>

21 "Will a Coalition Mean Musharraf's End?", *Time*, March 10, 2008 in <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1720895,00.html?iid=sphere-inline-sidebar>

oleh Musharraf atas tuduhan penyalahgunaan kekuasaan selama masa pemerintahan Bhutto. Salah satu indikator awal bagi pandangan tersebut adalah keputusannya untuk menerima tuntutan dari partai PML-N agar segera membentuk kembali Mahkamah Agung yang sebelumnya dibubarkan oleh Musharraf pada masa situasi darurat diberlakukan pada November 2007. Terbentuknya kembali Mahkamah Agung ini jelas akan menjadi ancaman nyata bagi pemerintahan Musharraf.²²

Namun demikian, turunnya Musharraf dari tampuk kekuasaan nampaknya tidak akan segera terjadi. Tantangan untuk mengatasi meningkatnya militansi dan juga aksi-aksi teroris di negara tersebut telah menjadi fokus yang lebih penting daripada pergantian kekuasaan. Suatu kenyataan yang tidak dapat disangkal bahwa Musharraf merupakan tokoh yang disukai oleh negara-negara besar, seperti pemerintah AS dalam banyak kesempatan. Turunnya Musharraf dikhawatirkan akan menghambat bantuan dari negara-negara besar tersebut yang diperlukan dalam rangka perang terhadap terorisme.²³ Akhirnya, dengan melihat pengalaman yang dialami oleh negara-negara yang 'bermasalah' seperti Irak dan Afghanistan, pergantian kekuasaan status quo yang dilakukan secara terburu-buru tanpa suatu perencanaan yang matang justru akan menciptakan instabilitas yang lebih buruk.

22 "Pakistan's PPP Chooses Premier", *Time*, March 22, 2008 in <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1724968,00.html?iid=sphere-inline-bottom>

23 "Undoing Musharraf in Pakistan", *Time*, March 25, 2008 in <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1725330,00.html?iid=sphere-inline-bottom>

ARTIKEL

Pasang Surut Hubungan Indonesia-Malaysia

Anak Agung Banyu Perwita

Pasang surut hubungan Indonesia-Malaysia sejak 2005 didominasi oleh tiga isu utama yang paling menonjol, yaitu kasus Ambalat, pembalakan liar dan tenaga kerja Indonesia. Respon masyarakat ke dua belah pihak terhadap isu ini sangat beragam, namun demikian dinamika pasang surut hubungan tersebut hendaknya disikapi dengan sikap arif dan positif agar semangat ke dua masyarakat yang digambarkan sebagai "satu budaya" dan "satu keluarga" tetap terpelihara dengan baik. Penggunaan niche diplomacy dalam hal ini mempunyai korelasi positif, sebagaimana konsep Andrew F. Cooper, ketika suatu negara berkeinginan untuk membangun sebuah kemitraan bilateral yang lebih tinggi lagi. Semakin tinggi kesamaan kepentingan negara tersebut dengan negara mitranya maka akan semakin penting dan tinggi pula makna hubungan bilateral kedua negara.

The cause of tension between Indonesia and Malaysia is the loss of love between close friends, especially the loss of humbleness between good friends".¹

PENDAHULUAN

Kutipan di atas yang diungkapkan oleh mantan wakil PM Malaysia Datuk Anwar Ibrahim secara eksplisit menunjukkan betapa pasang surut hubungan Indonesia Malaysia lebih disebabkan karena hilangnya rasa cinta antara kedua negara sehingga pola hubungan antara kedua negara kerap diganggu oleh ketiadaan kepekaan dan kerendahan hati dari kedua belah pihak untuk menyelesaikan berbagai persoalan yang dihadapi bersama. Ketidadaan kemauan politik untuk

¹ Kutipan ini diambil dari pidato Datuk Anwar Ibrahim dalam pidatonya "The Improvement of Indonesia-Malaysia Relationship Towards the Just and Prestigious Global Life System" pada *International Executive Forum*, The Habibie Center, 29 Oktober 2007, Jakarta.

berani menyelesaikan secara terbuka berbagai persoalan hubungan ini tentunya juga akan berdampak pada pola-pola hubungan internasional di Asia Tenggara.

Hubungan Indonesia dan Malaysia sudah berlangsung sejak lama. Bila kita merujuk pada sejarah moderen Asia Tenggara, hubungan ini sudah tercatat sejak kerajaan Sriwijaya dan beberapa kerajaan Malaka. Kedua negara tidak saja mewarisi bahasa dan budaya yang serupa, tetapi juga memiliki tapal batas terpanjang di Asia Tenggara. Banyak pengamat bahkan menyatakan kedua negara merupakan bagian dari peradaban Melayu (*Nusantara World*) yang membentuk etnis Melayu di kawasan Asia Tenggara.² Pengamat lain seperti Joseph Liow menggambarkan hubungan kedua negara bagaikan sebuah keluarga yang tinggal di dua rumah berbeda.³ Artikel ini menyoroti hubungan Indonesia dan Malaysia dengan menggunakan konsep "*niched diplomacy and enriched bilateralism*" pada 3 (tiga) isu utama yang 'menggantal' hubungan bilateral kedua negara.

HUBUNGAN BILATERAL INDONESIA-MALAYSIA

Pada masa periode awal kemerdekaan, hubungan bilateral dua negara ini diwarnai kontroversi. Indonesia di bawah pemerintahan Presiden Soekarno menolak untuk mengakui pembentukan negara Malaysia. Presiden Soekarno menyatakan bahwa pembentukan negara Malaysia merupakan kepentingan Inggris untuk memperluas ambisi kolonialisme-nya dan mempersepsikan hal ini sebagai bahaya bagi kemerdekaan Indonesia. Runtuhnya rejim Soekarno di tahun 1966 kemudian menandai berakhirnya era konfrontasi sekaligus mengawali kebijakan bertetangga baik (*good neighborhood policy*)

2 Diambil dari pendahuluan yang ditulis Ruhanas Harun, Kamarulnizam eds. (akan terbit). *The Nusantara Connection: Malaysia-Indonesia Relations in A Globalised World*, Kuala Lumpur: UKM Press. Buku ini adalah buku terbaru yang membahas perjalanan hubungan bilateral Indonesia dan Malaysia dan akan terbit dalam waktu dekat ini (2008). Penulis juga memberikan kontribusi artikel yang bertajuk hubungan politik Indonesia-Malaysia dalam menangani isu terorisme.

3 Lihat Joseph Liow, *The Politics of Indonesia-Malaysia Relations: One Kin Two Nations*, London: Routledge, 2003. Buku ini menyajikan deskripsi lengkap tentang hubungan kedua negara dalam 50 tahun terakhir.

Presiden Soeharto. Hal ini sekaligus pula menjadi embrio bagi pembentukan ASEAN.

Selama kurun waktu pemerintahan Soeharto dan Mahathir Mohamad, hubungan bilateral dapat dijaga dalam konteks formal (*cordial*). Kedua negara memiliki persepsi dan sikap sama dalam isu stabilitas politik dan keamanan regional. Kedua pemimpin menyadari pentingnya menjaga harmoni hubungan bilateral kedua negara. Hal ini menjadikan isu-isu krusial dalam hubungan bilateral tidak menjadi batu sandungan dalam konteks hubungan yang lebih luas. Sementara itu, pada bidang ekonomi, Indonesia menjadi mitra dagang ketiga terbesar bagi Malaysia pada kurun waktu 1997-2002.

Terjadinya krisis ekonomi telah menjadikan hubungan kedua negara menjadi terganggu. Banyak kalangan berpendapat pada kurun waktu enam tahun terakhir ini hubungan bilateral Indonesia-Malaysia tidak mengalami banyak perkembangan positif. Sebaliknya, semakin banyak kerikil-kerikil tajam yang menjadikan hubungan kedua negara semakin terganggu.⁴ Dalam beberapa tahun terakhir ini, misalnya, isu terbesar yang telah mengganggu hubungan kedua negara adalah manajemen tenaga kerja imigran yang berasal dari Indonesia. Dewasa ini, menurut data statistik pemerintah Malaysia, terdapat setidaknya 1,5 juta tenaga kerja asing di Malaysia dan 1,2 juta tenaga kerja diantaranya berasal dari Indonesia. Dari angka ini, setidaknya 850.000 adalah tenaga kerja ilegal. Namun pemerintah Indonesia menyatakan hanya terdapat 650.000 tenaga kerja Indonesia yang masuk ke Malaysia tanpa dokumen resmi. Pada saat yang sama kedua negara juga menghadapi berbagai isu lain, sekaligus yang tentunya dapat semakin mengganggu hubungan bilateral kedua negara seperti penebangan liar, isu perbatasan negara dan tumpang tindih klaim wilayah di perairan Ambalat, militansi Islam dan terorisme serta bajak laut yang menuntut kebijakan komprehensif dari kedua negara secara bersama.

4 Hanys Salmi, *Opinion and Editorial: Delicate Problems in Indonesia-Malaysia Ties*, *The Jakarta Post*, May 31, 2004.

Berbagai pertanyaan dapat kita ajukan terkait dengan hubungan bilateral kedua negara, seperti misalnya bagaimana pola hubungan bilateral kedua negara pada era pasca Soeharto dan Mahathir. Pemimpin kedua negara kini tampaknya masih sangat terfokus pada isu-isu domestik di masing-masing negara dan cenderung memiliki kemauan dan waktu terbatas untuk menghasilkan berbagai terobosan bilateral dan regional untuk mengatasi berbagai persoalan di atas. Pertanyaan lain yang juga dapat kita ajukan adalah bagaimana semangat Nusantara (*sense of belonging* dari peradaban Melayu) dapat digunakan untuk membantu memperkuat hubungan kedua negara di masa mendatang.

NICHE DIPLOMACY DAN ENRICHED BILATERALISM INDONESIA-MALAYSIA

Secara konseptual, tujuan utama dari semua hubungan bilateral antar negara adalah membangun kemitraan kuat dengan lingkungan eksternalnya, menciptakan jaringan persahabatan. Muara utama dari semua hubungan bilateral di atas tentunya adalah pencapaian kepentingan nasional baik dari sisi ekonomi, sosial, dan politik keamanan. Secara lebih spesifik, beberapa konsep utama dalam hubungan internasional yang bertujuan untuk meningkatkan hubungan bilateral antara dua negara juga menunjukkan perkembangan yang cukup pesat.

Andrew F. Cooper (1998), misalnya, mengajukan *niche diplomacy* sebagai salah satu konsep 'baru' yang patut dipertimbangkan oleh suatu negara tatkala berkeinginan membangun sebuah kemitraan bilateral yang lebih tinggi lagi.⁵ Konsep ini pada dasarnya mengacu kemampuan sebuah negara (dan negara mitra) untuk mengidentifikasi secara lebih mendalam kepentingan-kepentingan utamanya dalam hubungannya dengan negara lain. Semakin tinggi kesamaan kepentingan negara tersebut dengan negara mitranya, maka akan semakin

⁵ Sebagaimana dikutip dari Rana, Kishan S, *Bilateral Diplomacy*, New Delhi: Manas Publication, 2002, hal.10.

penting dan tinggi pula makna hubungan bilateral kedua negara tersebut. Sebagai sebuah ilustrasi dari *niche diplomacy* ini adalah apabila kepentingan keamanan perbatasan (baik darat maupun maritim) sebuah negara dan negara yang bermitra menjadi sesuatu hal yang menempati prioritas utama dalam kerja sama kedua negara tadi (dikarenakan faktor geografis dan geostrategis, kepentingan jangka panjang) maka kedua negara akan sangat mementingkan kerja sama politik keamanan perbatasan sebagai prioritas utama kerja sama kedua negara.

Konsep *niche diplomacy* ini memang pada dasarnya akan dimainkan oleh negara-negara seperti Indonesia dan Malaysia yang memang secara geografis berdekatan dan kedua negara dapat dikategorikan sebagai *middle power*. Secara konsensual, konsep ini juga merefleksikan pola hubungan dua negara yang sangat memfokuskan pada kepentingan ekonomi dan sosial yang begitu dalam⁶ sebagaimana tergambar dalam hubungan bilateral Indonesia dan Malaysia

Dalam konteks di atas, *niche diplomacy* juga akan ditunjukkan dengan kesamaan *character* dan *focus* hubungan bilateral kedua negara tadi. *Character* akan merujuk pada kesamaan nilai, kepentingan dan kebutuhan strategis sedangkan *focus* bermakna sebagai lingkungan eksternal terdekat dari kedua negara yang bermitra tersebut. Apabila kedua negara yang bermitra tersebut memiliki sekaligus *character* dan *focus* yang relatif sama dan tinggi maka pola interaksi kedua negara tersebut juga akan semakin signifikan.⁷ Oleh karenanya hubungan bilateral kedua negara akan sangat spesial.

Namun demikian, konsep *niche diplomacy* ini juga memiliki keterbatasan dalam operasionalisasinya, di mana masing-masing negara yang secara geografis berdekatan, memiliki kepentingan ekonomi dan sosial yang dalam dan dapat dikategorikan sebagai negara *middle-power* ini akan menggunakan interpretasi *hierarchical*⁸.

6 Lihat Alan K. Henrikson, "Niche Diplomacy In The World Arena: The Global 'Corners' of Canada and Norway ", dalam Jan Melissen ed. *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, London: Palgrave, 2005.

7 *Ibid*, hal. 17.

8 Mengenai interpretasi *hierarchical* ini, lihat Adam Chapnik, "The Middle Power", dalam *Canadian Foreign Policy*, Vol.7, No.2, 1999, hal.73-82.

Intepretasi ini merefleksikan keinginan dari masing-masing negara untuk menunjukkan dirinya sebagai negara yang lebih berpengaruh (*influential*) baik pada tataran regional dan global. Dengan kata lain, *niche diplomacy* juga akan menunjukkan pola persaingan (*competition*) dan bahkan konflik antar negara untuk sekadar menunjukkan bahwa suatu negara lebih unggul dibandingkan negara yang lainnya. Pola hubungan seperti inilah yang kemudian selalu mewarnai interaksi antara Indonesia dan Malaysia selama ini.

Sementara itu, konsep lain yang juga kini banyak diperdebatkan para akademisi Hubungan Internasional terkait dengan upaya peningkatan hubungan bilateral adalah konsep *enriched bilateralism*.⁹ Secara sederhana, konsep ini merujuk pada *dyadic relationships* antara dua negara dalam bentuk konsultasi dan koordinasi kebijakan luar negeri dan pertahanannya secara lebih intensif dan mendalam. Konsep ini menuntut adanya kolaborasi kebijakan dalam isu tertentu yang menyangkut kepentingan nasional bersama dari kedua negara tersebut. Patut diakui pula konsep ini memang kerap dimaknakan sebagai kerja sama bilateral antara dua negara dalam kerangka pertahanan (aliansi dan *collective defence*). Namun demikian, setidaknya beberapa konsep di atas menunjukkan adanya upaya penguatan dari kerangka kerja sama bilateral yang selama ini bersifat 'normal' menjadi sesuatu kerja sama bilateral yang semakin 'mendalam' (*deepening*) dan strategis (*strategic partnership*).

Dalam upaya penguatan kerangka kerja sama bilateral Indonesia-Malaysia, beberapa konsep di atas tentu dapat digunakan sebagai "*conceptual guidelines*". Tentu saja kita harus menjawab terlebih dahulu beberapa pertanyaan penting seperti apa dan bagaimana karakter dan fokus hubungan bilateral Indonesia dan Malaysia, ke arah mana hubungan bilateral kedua negara akan dituju? Jawaban dari beberapa pertanyaan di atas, tentunya, akan membantu kita dalam

9 Pembahasan lebih mendalam tentang konsep ini, lihat misalnya, David Capie, Paul Evans, *The Asia-Pacific Security Lexicon*, Singapore: ISEAS, 2002, hal.39-42, See Seng Tan, Amitav Acharya eds., *Asia-Pacific Security Cooperation: National Interests and Regional Order*, New York: M. E Sharpe Inc., 2004, hal. 24-30.

merumuskan prioritas dan kebijakan yang bisa direkomendasikan untuk memperkuat hubungan bilateral Indonesia-Malaysia.

UPAYA PENINGKATAN HUBUNGAN INDONESIA-MALAYSIA

Pada Januari 2006 lalu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan PM Abdullah Ahmad Badawi melakukan pertemuan bilateral tingkat tinggi di Bukittinggi (Sumatera Barat) sebagai upaya untuk mencari upaya pemecahan berbagai isu bilateral ke dua negara (isu perbatasan, tenaga kerja ilegal dan pembalakan liar).

Namun, dalam kenyataannya pertemuan tingkat tinggi tidak cukup menghasilkan berbagai terobosan baru untuk menyelesaikan berbagai isu penting hubungan bilateral kedua negara. Indonesia, misalnya, menolak usulan Malaysia untuk melakukan kerja sama eksplorasi di kawasan Ambalat. Menlu Hassan Wirajuda menolak usulan Malaysia ini dan menyatakan bahwa adalah hak Indonesia untuk melakukan upaya eksplorasi di perairan Ambalat. Hingga sekarang ini kasus perbatasan di perairan Ambalat memang belum terselesaikan dikarenakan banyaknya perbedaan pandangan ke dua negara mengenai peta perairan Ambalat ini.¹⁰

Meskipun tim negosiasi dari kedua negara terus melakukan pertemuan rutin, PM Abdullah Ahmad Badawi mengakui bahwa kasus Ambalat ini memang tidaklah mudah.¹¹ Oleh karenanya kerja sama eksplorasi minyak dan gas yang sudah terbentuk antara Pertamina dan Petronas tidak dapat melakukan eksplorasi bersama di perairan Ambalat. Sebagaimana dinyatakan Menlu Hassan Wirajuda bahwa perselisihan klaim di perairan Ambalat ini tidak memungkinkan kedua perusahaan minyak dari masing-masing negara melakukan eksplorasi bersama di wilayah tersebut. Hingga saat ini, kedua negara belum mencapai kata sepakat mengenai persoalan di perairan Ambalat ini.¹²

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

12 *Kompas Online*, 14 January 2006, *loc. cit.*

Selain belum terselesaikannya kasus Ambalat, namun terdapat pula beberapa perjanjian kerja sama yang telah dicapai kedua negara untuk meningkatkan derajat dan intensitas kerja sama bilateral ini, seperti: (1) kedua negara sepakat untuk bekerjasama lebih erat lagi guna menanggulangi *human trafficking*,¹³ (2) dalam bidang tenaga kerja asing, kedua negara juga sepakat untuk meningkatkan perlindungan tenaga kerja, khususnya TKI. Dengan demikian penandatanganan MoU antara kedua negara sangat penting untuk segera direalisasikan,¹⁴ (3) PM Abdullah Badawi mengharapkan dukungan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk mengirimkan tenaga guru Indonesia bagi pemenuhan pendidikan anak-anak TKI di berbagai wilayah perkebunan Malaysia sesuai dengan hukum dan perundangan di Malaysia, (4) berkenaan dengan isu pembalakan liar (*illegal logging*), Indonesia dan Malaysia telah bersepakat untuk mempercepat pembuatan MoU dalam bidang kehutanan, terutama yang terkait dengan upaya pengurangan pembalakan liar.¹⁵

PENUTUP

Dari uraian singkat di atas, setidaknya terdapat tiga isu utama yang menandakan pasang surut hubungan Indonesia-Malaysia sejak tahun 2005 yakni kasus Ambalat, pembalakan liar dan tenaga kerja Indonesia. Meskipun terdapat beberapa pandangan yang kini mengemuka di Indonesia tentang hubungan Indonesia dan Malaysia, respon yang muncul terhadap berbagai kasus di atas jangan sampai bersifat emosional. Setidaknya, terdapat tiga faktor yang patut diperhatikan dalam menilai dinamika hubungan Indonesia-Malaysia.

Pertama, persepsi kebanyakan masyarakat Indonesia terhadap Malaysia, begitu juga sebaliknya, persespsi masyarakat Malaysia terhadap Indonesia, masih bersifat positif yang terkait dengan

13 "Indonesia-Malaysia, Fight Against Human Trafficking", *Kompas Online*, 16 January 2006, Jakarta, Indonesia.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

karakteristik kedua masyarakat yang digambarkan sebagai "satu budaya" dan "satu keluarga". Oleh karena itu semangat ini masih dapat berfungsi sebagai sarana afeksi untuk meningkatkan hubungan bilateral kedua negara. Dalam konteks ini, penggunaan konsep *niche diplomacy* dan *enriched bilateralism* secara positif oleh kedua negara dapat meningkatkan pola interaksi antara Indonesia dan Malaysia.

Kedua, sebagaimana yang diungkapkan seorang peneliti LIPI, Malaysia kini bukanlah lagi sebuah "negara lunak". Malaysia telah tumbuh menjadi negara dengan kekuatan ekonomi yang sangat mapan dan dengan tingkat pertahanan yang sangat memadai.¹⁶ Dengan demikian, pemerintah Indonesia patut pula menunjukkan respon dan perspektif baru dalam hubungannya dengan Malaysia. Prinsip utama yang harus dibangun Indonesia adalah bukan saja "mengenal diri terlebih dahulu" (*knowing ourselves*), namun lebih dari itu pemerintah Indonesia harus mempersiapkan dirinya terlebih dahulu di segala aspek (teknis maupun saintifik) dalam bernegosiasi dengan pemerintah Malaysia.

Ketiga, kita harus menyadari pula bahwa hendaknya dengan tiga kasus di atas, sepatutnya kita melihatnya sebagai "kesalahan sendiri" dan tidak semata-mata menuding Malaysia sebagai "*the trouble maker*". Berbagai persoalan di atas menunjukkan betapa belum terselesaikannya beragam persoalan domestik kita yang akhirnya menyeret kita pada penderitaan tiada henti, yang berakibat pada hubungan bilateral Indonesia dan Malaysia yang dapat mengganggu kohesivitas dan soliditas ASEAN.

16 Ikrar Nusa Bhakti, "Konfrontasi Jilid Dua", *Kompas Online*, 9 Maret 2005. Lihat juga *Kompas Online*, 23 Januari 2006. Malaysia dengan penduduk sekitar 25,6 juta dengan tingkat GDP sebesar 4.656 dolar AS. Angka ini empat kali lebih besar bila dibandingkan dengan Indonesia.

Hubungan Indonesia dengan Negara-negara Eropa Tengah dan Eropa Timur*

C.P.F. Luhulima

Artikel ini mengulas persyaratan dan proses keanggotaan negara-negara anggota baru Uni Eropa yang tertuang dalam Kriteria Kopenhagen, proses perluasan Uni Eropa dengan negara-negara Eropa Tengah dan Timur melalui inisiatif Jerman, faktor Rusia dan ketegangan yang terjadi dalam proses tersebut serta prospek keanggotaan Ukraina. Pada akhir analisis artikel ini dikemukakan saran-saran tentang kebijakan Indonesia dalam usaha mengembangkan hubungan, khususnya hubungan komersial dengan negara-negara Eropa Tengah dan Timur yang harus disesuaikan dengan keanggotaan mereka dan tentunya dengan memperhatikan dan memperhitungkan sikap Rusia atas perluasan Uni Eropa ke Timur itu.

PENDAHULUAN

Negara-negara kawasan Eropa Tengah dan Timur (ETT) sedang bertransformasi di berbagai segi kehidupan mereka, karena mereka harus menyesuaikan diri dengan negara-negara Eropa bagian Barat melalui kriteria Kopenhagen, persyaratan utama keanggotaan Uni Eropa. Sebagian dari mereka sudah "lulus" ujian Kopenhagen dan menjadi anggota Uni Eropa, yakni Hongaria, Ceko, Slovakia, Polandia, Slovenia, Latvia, Lituania, Estonia, dan Rumania dan Bulgaria. Yang sedang mempersiapkan diri untuk memasuki Uni Eropa ialah Turki, Kroasia, Makedonia, Albania, Bosnia Herzegovina, Serbia dan Montenegro.

* Artikel ini disampaikan pada Pertemuan Kelompok Ahli tentang "Peningkatan Kerja Sama Ekonomi dengan Negara-negara Eropa Timur: Peluang dan Tantangan", 10-11 April 2008, Hotel Savoy Homann, Bandung

Untuk lebih mendorong dinamika kemajuan di kawasan itu, telah terbentuk forum "The Central European Initiative " (CEI). CEI dibentuk di tahun 1989 sebagai suatu forum antar-negara bagi kerja sama politik, ekonomi dan budaya di antara mereka. Tujuan utama organisasi ini ialah membantu negara-negara Eropa Tengah menjadi calon anggota UE.¹

Negara-negara ETT seluruhnya berpenduduk 335 juta jiwa dengan GDP US\$ 2,8 triliun dan GDP per kapita yang berkisar antara US\$4.000 – US\$17.000. Negara kawasan ini merupakan pasar non tradisional barang dan jasa Indonesia. Negara-negara ini juga merupakan sumber alternatif pinjaman dan investasi luar negeri. Pertumbuhan ekonomi negara yang sudah masuk Uni Eropa tahun 2004 cukup pesat. GDP Bulgaria tahun 2006 naik 6,5% sehingga GDP per kapita mencapai US\$10.400, Ceko 6,3% (US\$13.000), Hungaria 7,1% (US\$12.000), Polandia 5,3% (US\$14.100), Romania 6,4% (US\$8,800) dan Slovakia 6,2% (US\$17.000).

Volume perdagangan Indonesia dengan negara-negara ETT meningkat secara signifikan dalam beberapa tahun terakhir. Ekspor Indonesia naik dari US\$853,6 juta tahun 2002 menjadi US\$ 1.400 juta tahun 2005. Impor naik dari US\$318,8 juta menjadi US\$1.100 juta.²

Makalah ini mengetengahkan persyaratan dan proses keanggotaan negara-negara anggota baru Uni Eropa dalam bentuk Kriteria Kopenhagen, proses perluasan Uni Eropa dengan negara-negara Eropa Tengah dan Timur, faktor Rusia dalam proses itu serta pros-

1 CEI terdiri dari 18 negara, yaitu Albania, Austria, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Kroasia, Republic Ceko, Hongaria, Italia, Macedonia, Moldova, Montenegro, Polandia, Romania, Serbia, Slovakia, Slovenia and Ukraina. Luas wilayah CEI ialah 2,4 juta km persegi dan berpenduduk sebesar 260 juta. Sejak 1 Januari 2007, pada saat 9 negara menjadi anggota Uni Eropa, CEI memberikan perhatian kepada 9 negara yang bukan merupakan anggota UE. Organisasi ini berhubungan secara teratur dengan Uni Eropa. Untuk keterangan lebih lanjut tentang organisasi ini dan tugas-tugasnya lihat <http://www.ceitnet.org/main.php?pageID=17>

2 Eropa Tengah dan Timur Tawarkan Banyak Peluang, Supplement Journal Trade Expo Indonesia 2007, http://www.tradexpoindonesia.com/images/journal/suplemen_2.pdf Produk ekspor Indonesia yang paling menonjol kekawasan itu ialah *furniture*, kerajinan tangan, minyak sawit, coklat, kopi, teh, rempah-rempah, minyak goreng nabati, hasil-hasil laut, karet alam, alas kaki dari kulit, garmen, tekstil khas Indonesia, produk herbal/spa, dan lain-lain.

pek keanggotaan Ukraina dan kesimpulan berupa butir-butir pengembangan kebijakan Indonesia dalam usahanya untuk mengembangkan hubungan dengan negara-negara Eropa Tengah dan Timur.

KRITERIA KOPENHAGEN SEBAGAI PRASYARAT KEANGGOTAAN UNI EROPA

Keanggotaan negara-negara Eropa Tengah (Republik Ceko, Slavia, Hongaria dan Polandia atau negara-negara *Visegrad*) dan Timur (Latvia, Lituania dan Estonia) mengharuskan anggota baru ini memenuhi kriteria Kopenhagen, yaitu persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi untuk menjadi anggota Uni Eropa. Adapun kriteria itu adalah:

- Memiliki lembaga-lembaga yang menjamin demokrasi, *rule of law*, hak azasi manusia dan menghormati dan melindungi hak minoritas (kriteria politik).
- Memiliki ekonomi pasar yang berfungsi dan mampu untuk menghadapi tekanan persaingan dan kekuatan pasar di dalam pasar internal (kriteria ekonomi).
- Kemampuan untuk memenuhi semua persyaratan keanggotaan, yaitu seluruh perangkat hukum dan kebijakan UE yang disebut *acquis communautaire*, dan berpegang pada sasaran-sasaran uni politik, ekonomi dan moneter (kriteria *acquis*).

Persyaratan Kopenhagen inilah yang senantiasa mengharuskan suatu negara anggota mengaitkan hubungan ekonomi dan perdagangannya dengan faktor-faktor non-ekonomi dan non-komersial dalam setiap hubungan dagang dan ekonomi dengan mitra dagang dan mitra finansialnya, artinya setiap transaksi harus dikaitkan dengan penjaminan demokrasi, hak azasi manusia dan penghormatan terhadap minoritas di negara mitra dagang non-Uni Eropa, dengan faktor lingkungan dan lain-lain. Persyaratan ini kini mengikat negara-negara Eropa Tengah dan Timur yang secara tradisional merupakan mitra dagang Indonesia, sehingga mereka harus juga memasukkan

persyaratan ini ke dalam hubungan dagang mereka dengan Indonesia sejak menjadi anggota Uni Eropa.

Karena itu penting sekali untuk mendorong kerja sama antar perwakilan Indonesia dalam kegiatan promosi perdagangan, investasi dan pariwisata serta pertukaran bahan-bahan promosi/informasi. Di dalam kerangka ini atase perdagangan di Brussel harus dijadikan sumber referensi data dan informasi, baik dalam rangka penyusunan laporan ekonomi atau perdagangan, maupun sebagai acuan dalam strategi promosi yang dilakukan berdasarkan ketentuan atau peraturan terbaru yang ditetapkan oleh Uni Eropa. Lebih mudah bagi Atase Perdagangan Brussel untuk mendapatkan informasi langsung dari sumber-sumber yang berkompeten, khususnya mengenai *acquis communautaire*, yaitu perangkat perundang-undangan yang harus dipenuhi negara yang bersangkutan (*directives, regulations, treaty provisions*) dalam berkiprah sebagai anggota UE. Tentu saja Atase Perdagangan harus melakukan konsultasi intensif dengan pejabat-pejabat lain di Perwakilan Indonesia dan terutama Komisi Eropa di Brussel apabila faktor-faktor politik dan kepentingan-kepentingan negara-negara anggota masuk ke dalam pertimbangan Uni Eropa dalam melakukan transaksi dagang dengan Indonesia dan kemudian menyulitkannya.

Di samping itu harus pula dijalin kesepakatan bersama dalam penggunaan kode HS (*Harmonised System*) dalam kegiatan perdagangan untuk dapat memudahkan dan menyeragamkan pemahaman atas suatu produk atau komoditi.

Tidak kurang penting adalah kesepakatan bersama dalam rangka pembentukan *business clusters* yang disesuaikan dengan karakteristik dan peluang dari masing-masing perwakilan di wilayah akreditasi. Pembentukan *business clusters* bagi produk-produk akan memudahkan pengusaha Indonesia melakukan bisnisnya karena kegiatan dan jenis produk dipusatkan. Begitu pula bagi eksportir dari Indonesia yang dapat meningkatkan volume perdagangannya dengan memanfaatkan pasar tunggal dan uni pabean Uni Eropa.

Sebelum menelaah permasalahan ini lebih jauh sebaiknya kita melihat dahulu implikasi dari perluasan Uni Eropa ke Eropa Tengah dan Timur ini.

PERLUASAN UNI EROPA KE TIMUR

Perluasan Uni Eropa ke Eropa Tengah dan Timur merupakan suatu manifestasi strategis Jerman untuk mengamankan wilayahnya dari setiap ancaman dari Eropa Timur. *Drang nach Osten*³ ini lalu didesakkan atas Uni Eropa, khususnya oleh Adolf Hitler dalam usaha memperluas wilayah Jerman ke Eropa Timur. *Ostpolitik*, sebagai manifestasi kebijakan politik Jerman modern terhadap Eropa bagian Timur bermaksud untuk mereformulasi kebijakan historis itu sebagai *rapprochement* dengan negara-negara Eropa Timur— dicetuskan dan dikembangkan pemerintah Willy Brandt untuk menormalisasi hubungan Jerman Barat dengan negara-negara Eropa Tengah dan Timur.

Ostpolitik mengandung suatu komponen moral yang kuat, yang didasarkan pada pertanggungjawaban Jerman atas terjadinya Perang Dingin dan pembagian Jerman. Perluasan ke Timur Uni Eropa itu merupakan upaya untuk menstabilisasi wilayah-wilayah sebelah Timur Jerman ini yang mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar dan yang sangat "mencekam" bagi keamanan Jerman dan Uni Eropa. Sejak permulaan dasawarsa 1990-an imperatif mendasar keamanan ini merupakan pendorong kuat sekali bagi Jerman untuk mengintegrasikan negara-negara tetangga sebelah Timurnya ke dalam Uni Eropa.⁴

Tanpa perluasan itu Jerman akan tetap merupakan suatu *frontline state*, yang senantiasa terbuka bagi ketidakpastian dan konflik di Eropa

3 *Drang nach Osten* merupakan suatu istilah yang dipakai para cerdik pandai Jerman dan kemudian Adolf Hitler untuk mengungkapkan "kehausan" Jerman akan tanah dan pengaruh di Eropa Timur. Dalam beberapa hal *Drang nach Osten* menunjuk kepada kolonisasi Jerman ke Eropa Timur.

4 Lihat antara lain Charlie Jeffry dan William E. Petersen, "Deutschland, Frankreich – und Grossbritannien? Eine britische Sicht deutscher Europea-Politik", <http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang1999/november>

bagian Timur. Perluasan NATO dianggap tidak dapat memberikan jaminan keamanan bagi Jerman dan Uni Eropa dari Timur. Ia hanya memberikan negara-negara Eropa Timur "*a tranquilizer, not a cure*". Pengobatan itu diyakini dapat diberikan dengan pencakupan negara-negara Eropa Tengah dan Timur de dalam Uni Eropa. Max Jacobson dalam *International Herald Tribune* menegaskan bahwa:

Only a gradual extension of the concept of economic, social and political integration so successfully applied in Western Europe can promote stability and prosperity in the eastern half of Europe and thereby create a reliable and lasting basis for the security of both halves.⁵

Tetapi unifikasi Jerman di tahun 1990 menimbulkan kegusaran yang luas di Perancis, yang takut bahwa Jerman yang bersatu akan menurunkan arti penting kemitraan Perancis-Jerman dan menjalankan suatu kebijakan Eropa Tengah dan Timur yang otonom. Sama halnya seperti dorongan Perancis untuk menciptakan suatu mata uang Eropa yang tunggal, maka Perancis mendesak penyusunan suatu politik luar negeri Uni Eropa (*Common Foreign and Security Policy*) untuk membatasi otonomi Jerman dalam hubungannya dengan Eropa Tengah dan Timur. Jerman yang sudah bersatu tidak menentang tekanan Perancis, karena mereka memperjuangkan suatu Eropa yang federal bentuknya, yang memang menjadi sasaran politik mereka dalam pembentukan Uni Eropa. Baik Presiden Mitterand dan *Bundeskanzler* Kohl melihat suatu politik luar negeri bersama dan mata uang tunggal Eropa sebagai landasan perdamaian abadi di Eropa. Jadi, mereka berdua mengusulkan suatu konferensi antar pemerintah untuk membahas "uni politik sejajar dengan uni ekonomi dan moneter Eropa".⁶

...Jadi perluasan ke Timur harus menjadi suatu proyek Eropa; dan dalam perluasan itu lalu perlu dirumuskan sikap Uni Eropa terhadap Rusia. Di dalam kerangka ini tidaklah cukup bagi Uni Eropa untuk hanya mengembangkan dan mengkultivasi stabilitas

5 Max Jacobson, "Join Germany's Effort to Widen Europe", *International Herald Tribune*, May 24, 1994, <http://www.ihrt.com/articles/1994/05/24/edmax.php>

6 John Pinder and Simon Usherwood, *The European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2007, hal. 118.

di dalam Uni Eropa itu sendiri, melainkan juga pengembangan kebijakan ketetanggaan yang efektif (*good neighbourhood policy*) untuk menghindari dilema keamanan, khususnya dilema keamanan Rusia.

FAKTOR RUSIA DALAM PERLUASAN UNI EROPA

Rusia merupakan tetangga UE yang paling besar dan dengan perluasan Uni Eropa ke Timur lebih mendekatkannya lagi ke organisasi regional Eropa itu.

This position is very unique: the one-time Soviet allies have joined the basic West European institutions, and by now, they have become the borderland of the West towards the post-Soviet space. ... Central Europe's status has changed from the Western periphery of the East to the Eastern periphery of the West.⁷

Karena itulah UE bertekad untuk membangun suatu kemitraan strategis dengannya. *Strategi Keamanan Eropa 2003* menempatkan Rusia sebagai pemain kunci di bidang geopolitik dan keamanan di Eropa. Rusia merupakan salah satu aktor utama Dewan Keamanan PBB dan mempunyai pengaruh yang besar atas Eropa dan Asia Tengah. Yang lebih penting lagi ialah Rusia merupakan pemasok yang penting dan besar dari produk-produk energi ke UE, seperti minyak dan gas bumi yang kini merupakan sumber daya strategi yang sudah jauh lebih penting dari batubara dan besi baja. Seperempat dari kebutuhan energi diimpor dari Rusia: 24 persen dari kebutuhan gas UE dan 27 persen dari impor minyak bumi.

Karena ekonomi Rusia sedang tumbuh dengan cepat, ia merupakan suatu pasar yang besar pula bagi barang dan jasa UE dengan kemungkinan pertumbuhan yang berlanjut. Di tahun 2004, lebih dari 50 persen dari perdagangan Rusia dilakukan dengan Uni Eropa: 60 persen bagi ekspor dan 50 persen dari impor.⁸

Kemudian, Rusia merupakan sekutu yang penting dalam usaha UE untuk menghadapi ancaman-ancaman baru bagi keamanannya,

7 László PÓTI, *The Rediscovered Backyard: Central Europe in Russian Foreign Policy*, in Akihiro Washita, *Eager Eyes Fixed on Eurasia. Russia and Its Neighbors in Crisis*, hal. 113. http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no16_1_ses/contents.html

8 Mette Skak, *The EU-Russia Partnership Today*, hal. 2.

seperti ancaman terorisme, polusi, kejahatan transnasional, migrasi ilegal dan perdagangan manusia.

Karena itu Uni Eropa mengajak Rusia untuk membangun suatu "kemitraan strategis sejati", yang didasarkan atas kepentingan dan nilai-nilai bersama, yaitu demokrasi, hak azasi manusia, *rule of law*, dan prinsip-prinsip ekonomi pasar. Pengembangan kemitraan strategis itu diharapkan dapat melanjutkan stabilitas politik, sosial dan ekonomi di negara itu, dan dengan demikian menurunkan derajat ancaman dari belahan Timur wilayahnya. UE dan Rusia sudah bekerjasama dalam modernisasi ekonomi Rusia dan integrasinya ke dalam ekonomi dunia, di keamanan, termasuk ancaman-ancaman keamanan "lunak". UE dan Rusia meningkatkan kerja sama di bidang-bidang ini dalam rangka pengembangan *European Neighbourhood Policy*.

Dasar pengembangan hubungan UE dan Rusia ialah *Partnership and Cooperation Agreement* (PCA) yang mulai berlaku di tahun 1997 untuk jangka waktu 10 tahun dan yang secara otomatis diperpanjang setiap tahunnya, kecuali apabila salah satu pihak mengundurkan diri dari perjanjian itu. PCA didasarkan atas perdamaian, keamanan internasional, norma-norma demokrasi serta kebebasan ekonomi dan politik. Ia berusaha menciptakan jiwa kemitraan yang bertujuan untuk memperkuat hubungan politik, perdagangan, ekonomi dan budaya, dan bertujuan untuk menciptakan suatu wilayah perdagangan bebas UE-Rusia.

Di bulan Juni 1999 Dewan Uni Eropa merumuskan suatu *Common Strategy of the European Union on Russia* untuk memperkuat kemitraan strategis UE-Rusia. Sasaran dasar dari Strategi Bersama ini meningkatkan koordinasi kegiatan UE terhadap Rusia. Ada empat sasaran Strategi Bersama ini, yaitu mengkonsolidasi demokrasi, *rule of law* dan lembaga-lembaga publik Rusia dan mengintegrasikan Rusia ke dalam suatu wilayah ekonomi dan sosial Eropa bersama. Strategi Bersama ini juga mengembangkan kerja sama menuju peningkatan stabilitas dan keamanan baik di Eropa maupun di dunia, dan dalam proses itu menjawab tantangan bersama di daratan Eropa.

Pada KTT UE-Rusia di St. Petersburg Mei 2003, UE dan Rusia lebih meningkatkan kerja sama mereka dengan membentuk empat

"*common spaces*" dalam rangka PCA itu, yang ditetapkan sebagai *common economic space, common space of freedom, security and justice, common space of cooperation in external security, dan common space of research and education and culture*. KTT Moskwa Mei 2005 menyetujui suatu paket *Road Maps* sebagai peta jangka pendek dan menengah bagi pengisian keempat *spaces* itu. KTT London di bulan Oktober 2005 membahas implementasi *Road Maps* ke empat *spaces* itu.

Yang sangat penting dalam pencapaian sasaran-sasaran itu ialah sasaran *Economic Space* yang bertujuan untuk menciptakan suatu pasar terintegrasi antara UE dan Rusia, yang akan berarti bahwa benua Eropa akan menjadi pasar tunggal lengkap dengan uni pabeannya. Apabila *Space* ini menjadi kenyataan, maka penetrasi pasar Eropa dari Laut Atlantik sampai pegunungan Ural akan ditentukan oleh kriteria bersama, mungkin perluasan pemberlakuan Kriteria Kopenhagen. *Space* ini juga akan membawahkan kebijakan komersial Indonesia pada persyaratan-persyaratan komersial yang berlaku di Uni Eropa.

UNI EROPA DAN POLITIK LUAR NEGERI RUSIA DI BAWAH PUTIN

Perluasan Uni Eropa ke Timur dan khususnya *Common Strategy of the European Union on Russia* yang menggariskan pengembangan demokrasi, *rule of law* dan pengintegrasian Rusia ke dalam wilayah ekonomi dan sosial Eropa tidak dapat begitu saja diterima Presiden Vladimir Putin yang merubah orientasi politik yang kompromistis pendahulunya terhadap Uni Eropa. Bukan demokrasi, *rule of law* dan pengintegrasian ekonomi Rusia ke dalam UE yang merupakan tujuan pembangunan Rusia, melainkan pengembangan sumber daya energi dan penentuan pemanfaatan ekonomi dan politik yang menjadi inti kemitraan strategis Rusia dan Uni Eropa.

Dalam masa kepresidenannya yang kedua Vladimir Putin "memulihkan kekuasaan negara dalam kerangka ekonomi pasar". Putin menegaskan bahwa demokrasi Rusia harus disesuaikan dengan berbagai situasi nasional, artinya harus menyesuaikan diri dengan pemberian prioritas kepada tata tertib dan wibawa negara atas setiap

manifestasi disintegrasi dan kekacauan. Ia meminta legitimasi atas pemusatan kekuasaan politiknya, yang sekaligus berarti penolakan terhadap demokrasi universal. Klaim atas legitimasi demokrasi yang otoriter merupakan kebijakan politik luar negeri Rusia terhadap Uni Eropa dan Amerika Serikat.⁹

Dengan reorientasi politik Rusia terhadap Uni Eropa ini, politik luar negeri Rusia mengalami perubahan yang menyolok. Multipolarisme yang dikembangkannya atas dasar perbedaan politik dan budaya dan *power politics* tidak *compatible* dengan jiwa multilateralisme yang mendasari peran internasional UE. "The relative activism of Russian policy towards China and India ... must be seen in this light, which is to say as the search for converging thrusts rather than strategic alliances." (*Ibid.*)

Perkembangan politik internasional sesudah pemboman WTC pada 11 september 2001 memberi warna yang jelas dan tegas kepada kebijakan luar negeri Putin. Pada satu pihak, kecenderungan militerisasi "perang melawan terorisme" di Irak merupakan dorongan yang besar bagi hasrat Putin untuk menginternasionalisasi perang di Chechnya dan dengan demikian melegitimasi penggunaan kekuatan militer negara itu. Pada lain pihak, gelombang demokrasi di negara-negara eks Uni Soviet terjadi justru pada saat pembatasan atas reformasi politiknya terjadi, juga sebagai akibat dari terorisme Chechnya.

Apa yang terjadi ialah lahirnya kembali suatu kekuatan yang besar, yang mengakhiri kelemahan lembaga kepresidenan sejak pembentukannya dan yang mengerahkan seluruh kekuatan untuk mempertahankan Federasi Rusia, serta "sterilisasi" pluralisme politik dan demokrasi parlementer yang mulai bersemi di Rusia, setelah bubarnya Uni Soviet. Jadi, konsolidasi kekuasaan ke Presiden Rusia di bawah Putin tidak saja merupakan penegasan kekuasaan pribadi, melainkan sekaligus pembangunan kembali otoritas negara setelah disintegrasi yang dialami Rusia setelah runtuhnya Uni Soviet. Dengan

⁹ Silvio Pons, "Putin's Russia. Love and hatred towards the EU", *Social Europe*, December 2005, <http://www.gramsci.it/pdf/SocialEurope-3pons.pdf>

demikian, Putin mengakhiri fase dalam sejarah Rusia yang diciptakan Gorbachev dan yang dilanjutkan oleh Boris Yeltsin.

Otoriterisme pasar dan keberlanjutan kekuasaan negara disajikan sebagai ramuan integrasi internasional Rusia yang dicapai tanpa westernisasi. Dengan pembangunan citra Rusia ini, Putin mengakhiri fase kepemimpinan Yeltsin yang bercirikan kerja sama dan persaingan dengan Uni Eropa. Kini, ide integrasi Rusia dan Uni Eropa yang didorong Putin tidak akan melangkah lebih jauh dari kerja sama yang selektif dan kondisional. Perkembangan di Rusia di bawah Vladimir Putin memperlihatkan bahwa ada hubungan yang sulit antara keamanan dan ekspansi demokrasi yang universal.¹⁰

Atas dasar perkembangan ini Vladimir Putin menuntut bahwa demokrasi yang didesakkan Uni Eropa dan Amerika Serikat atas Rusia harus disesuaikan dengan jiwa nasional negara itu yang dia tumbuhkan kembali. Ia menunjuk ke jiwa Rusia yang lebih mementingkan orde dan prestise negara atas manifestasi disintegrasi dan kekacauan. Dengan demikian, Putin menegaskan dan mensahkan "pemusatan" kekuasaannya yang sekaligus merupakan penolakan yang tegas atas setiap usaha Uni Eropa dan Amerika Serikat untuk memaksakan demokrasi yang "universal" atas Rusia.

"Demokrasi otoriter" yang ia kembangkan merupakan kebijakannya untuk menentang keberlanjutan pelaksanaan *Common Strategy of the European Union on Russia*. Bukan lagi konsolidasi demokrasi, *rule of law* dan lembaga-lembaga publik Rusia dan mengintegrasikan Rusia ke dalam wilayah ekonomi dan sosial Eropa, melainkan energi yang kini merupakan inti kemitraan strategis Rusia dengan Uni Eropa dan dengan demikian membalikkan Strategi Bersama Uni Eropa-Rusia versi UE. Minyak pula merupakan sebab ketegangan dengan Amerika Serikat tentang jalur pipa minyak dari Laut Kaspia dan Asia Tengah. "The Partnership and Co-operation Agreement that Russia first signed with the EU a decade ago had 'an integrationist goal'," tulis Fyodor Lukyanov, editor *Russia in Global Affairs*.

10 Lihat juga Silvio Pons, "Putin's Russia, Love and Hatred towards the EU", *Social Europe*, Desember 2005, <http://www.gramsci.it/pdf/SocialEurope-3pons.pdf>

"It meant that Russia should gradually adopt EU standards. But under Putin, Russia doesn't want to become just like Europe. It won't have human rights as a priority. It doesn't want to be endlessly coming to agreements on things."

Ivan Krastev dengan tepat sekali mengungkap latar belakang disparitas ini:

"The heart of the current crisis is not the clash between democracy and authoritarianism [...], but the clash between the postmodern state embodied by the EU and the traditional modern state embodied by Russia."¹¹

Krastev berpendapat bahwa, "the key elements of this postmodern European system include a highly developed system of mutual interference in each other's domestic affairs and security based on openness and transparency." Dengan kata lain, "the European postmodern system defies sovereignty or the separation of domestic and foreign affairs, which are priorities for Russian politics. ... The demarcation line between Russia and Europe lies along the modern vs postmodern paradigm. What matters here is that modern and postmodern approaches differ not so much in 'what actually is,' but in 'what should be.' And 'what should be' as a set of value postulates often appears to be a more serious obstacle to overcome than contradictions involving pragmatic interests".¹²

Perbedaan "hakiki" antara Rusia dan Uni Eropa, yang berintikan Eropa Barat ini, memungkinkan kita untuk memperkirakan bahwa Rusia tidak akan terpengaruh oleh tekanan Uni Eropa untuk berkembang atas dasar landasan budaya dan politik Uni Eropa. Hal ini berarti bahwa Indonesia dapat mengembangkan suatu strategi hubungan ekonomi dan komersial dengan Rusia atas dasar prioritas politik Rusia itu sendiri, baik di bidang politik, ekonomi dan militer.

Kendatipun demikian, Putin menyatakan, "our permanent dialogue with the EU creates fertile ground for mutually beneficial economic links and for expanding scientific, humanitarian, and other

11 "Russia as the 'Other Europe'", *Russia in Global Affairs*, No. 4/2007. Lihat juga Boris Mezhev, "Modern Russia and Postmodern Europe" dalam "Russia in Global Affairs", No. 1, January-March 2008, <http://eng.globalaffairs.ru/region-rfp/numbers/22/1176.html>

12 Boris Mezhev, "Modern Russia and Postmodern Europe".

kind of exchange. Our joint implementation of the concept of 'common spaces' is an important element in pan-European developments.¹³

Dengan pergantian kepresidenan Rusia dari Putin ke Medvedev perubahan sikap negara terhadap Uni Eropa, diperkirakan tidak akan berubah, atau tidak akan banyak berubah. Rusia tetap akan menjalankan politik luar negeri suatu negara yang berhasrat untuk menjadi suatu negara besar kembali, tetapi dengan tetap memperhatikan dan memanfaatkan Uni Eropa dengan pendekatan-pendekatannya dengan Rusia.

KATEGORISASI BARU UNI EROPA DAN RUSIA

Robert Cooper (2003)¹⁴ menyatakan bahwa kini sudah menjadi penting untuk membedakan antara aktor-aktor pra-modern, modern, dan pasca-modern dalam politik global karena ketiga aktor ini mempunyai pandangan dan sumberdaya yang sangat berbeda dan dengan demikian memunculkan dinamika keamanan yang sangat berbeda pula di sekitar mereka. Cooper mengkategorikan aktor pra-modern sebagai negara-negara sedang berkembang, termasuk negara-negara bekas Uni Soviet dan Yugoslavia.

Aktor-aktor modern merupakan negara-negara yang sudah terkonsolidasi dan mampu mengejar kepentingan nasionalnya, yaitu negara-negara yang sumber kekuatannya umumnya militer sifatnya tetapi juga sumber-sumber kekuatan yang lain, seperti sumber daya alam dan manusia. Yang penting dari kelompok negara-negara ini ialah bahwa aktor-aktor modern mempertahankan kedaulatannya dan skeptis terhadap intervensi demi kemanusiaan ke dalam konflik, terhadap skala kegiatan organisasi akar rumput, organisasi non-

13 Putin (2006) seperti dikutip Mette Skak, "The EU-Russia Partnership Today", Department of Political Science, University of Aarhus, Copenhagen, Denmark, 28 October 2006. http://megaregion.narod.ru/articles_list_eng.htm

14 Richard Cooper, *The New Liberal Imperialism*, <http://www.guardian.co.uk/world/2002/apr/07/1/print>. Pemikiran dasarnya terdapat dalam Robert Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, London: Atlantic Books, 2003. E. Kuznetsova, "The Breaking of Nations: Reflections on the Book by Robert Cooper", *International Affairs. A Russian Journal*, http://www.ciaonet.org/olj/iarj/iarj_04_02/iarj_04_02a.html

pemerintah yang tidak terkendalikan yang melintasi batas-batas negara dan mewujudkan dimensi-dimensi lain dari transnasionalisme dan globalisasi. Negara-negara kategori ini menganggap aktivitas organisasi-organisasi swadaya masyarakat ini sebagai kegiatan-kegiatan yang menggerogoti kedaulatan mereka. Bagi Cooper negara-negara yang termasuk kategori ini adalah terutama Brazil, Rusia, India dan China serta Amerika Serikat.

Kelompok yang ketiga ialah para aktor pasca modern (*post-modern actors*) yang telah merelakan sebagian besar dari kedaulatan mereka kepada lembaga-lembaga supra-nasional. Jadi semua anggota Uni Eropa adalah per definisi pasca modern dan Uni Eropa sendiri merupakan aktor pasca modern *par excellence*. Sebagai akibat dari penggabungan integrasi, kesejahteraan dan konsolidasi lanjut demokrasi Uni Eropa ini, maka aktor pasca modern ini memiliki sumber daya *soft power* yang sangat besar. Demikian besarnya sehingga para neo-realis mengakui bahwa, di Eropa, Uni Eropa menggantikan Amerika Serikat sebagai *unipole* dan sumber utama daya tarik yang besar. "Aktor-aktor pasca-modern ini mengaktifkan suatu agenda keamanan yang luas, mencakup sasaran-sasaran normatif, sasaran non-negara, seperti hak azasi manusia, yang menjalankan kebijakan jangka panjang untuk menciptakan suatu lingkungan internasional yang stabil dan transparan." Selanjutnya,

Whereas modern actors tend to see the world in zero-sum terms and focus on relative gains ('*kto kogo*' in Russian: 'Who ultimately prevails over whom?') post-modern actors have a benign world view stressing win-win outcomes. Indeed, the political style of Brussels is one of horse trading, of designing complex compromises with the purpose of creating outcomes palatable to all.¹⁵

Sebagai negara "modern" itulah Rusia lebih menekankan kepentingan nasionalnya dalam mengembangkan sikapnya terhadap pimpinan negara Ukraina yang berkehendak menjadi anggota Uni Eropa dan NATO.

15 Mette Skak, hal. 5

UKRAINA DI ANTARA RUSIA, NATO DAN UNI EROPA

Sesudah bubarnya Uni Soviet, Ukraina merupakan "a peripheral country for the West as well as for Russia." Rusia lebih sibuk dengan masalah-masalah dalam negerinya, yaitu stabilisasi dan konsolidasi masalah sosial-ekonomi dan politik sehingga kesibukan itu menghindarinya untuk mengembangkan suatu politik luar negeri terhadap Ukraina. Lagi pula, Rusia menganggap tidak perlu untuk menjalankan suatu politik luar negeri yang lebih aktif karena sebagian besar rakyat Rusia tidak memberikan perhatian kepada kehendak Ukraina untuk memisahkan diri dari Rusia.

Mereka menganggap bahwa cepat atau lambat Ukraina akan kembali ke pangkuan Rusia. Pada lain pihak, kehilangan Ukraina dianggap menguntungkan dalam hal-hal tertentu. Pemisahan itu memungkinkan Rusia memusatkan perhatian kepada masalah-masalah dalam negerinya. Selanjutnya pula, hubungan Rusia-Uni Eropa sedang mengalami masa "bulan madu", ketika Eropa kagum dengan usaha Rusia dengan transformasi demokrasinya, dan mengharapkan bahwa Rusia akan mentransformasi diri dengan cepat menuju suatu negara demokrasi yang sejahtera yang setingkat dengan Eropa.¹⁶

Ukraina sudah diterima sebagai anggota *World Trade Organization* setelah berunding selama 15 tahun. Keanggotaan pada WTO diperkirakan akan mempercepat prospek keanggotaan Ukraina pada Uni Eropa. Selanjutnya, Perdana Menteri Yulia Tymoshenko telah mengajukan permintaan agar Ukraina ikut serta dalam *Membership Action Plan* (MAP) dan akhirnya sebagai anggota penuh NATO.¹⁷

Keanggotaan Ukraina dalam WTO akan menguntungkan ekonomi negara ini, khususnya industri besi bajanya, yang menghadapi

16 Elena Kropacheva, "Ukraine as a Bone of Contention between Russia and the West", Paper presented at the 1st ECPR Graduate Conference on Contentious Politics at the University of Essex on 7-9 September 2006, www.essex.ac.uk/ecpr/events/graduateconference/papers/9/74/kropacheva.pdf

17 Pembahasan dalam sub-bab ini bersumber pada David Marples, "Ukraine's Fast Track to NATO Too Quick for Many in Nation", February 14, 2008, <http://ukraineanalysis.wordpress.com/2008/02/14/ukraines-fast-track-to-nato-too-quick-for-many-in-nation/>

rintangan tarif negara-negara Uni Eropa. Persaingan bebas dan penurunan tembok-tembok tarif diharapkan akan meningkatkan pertumbuhan industri dan produksi produk-produk yang berkualitas tinggi. Tetapi, keanggotaan itu juga akan meningkatkan persaingan luar negeri di sektor-sektor seperti perbankan dan industri mesin. Secara resmi, Ukraina mendukung keanggotaan Rusia yang belum merupakan anggota. Keanggotaan Rusia diharapkan akan dapat mengatasi masalah antara negara itu dengan Rusia, khususnya masalah harga gas Rusia, yang diperkirakan dapat diselesaikan dengan lebih baik di dalam WTO dari pada secara bilateral.

Ratifikasi keanggotaan Ukraini pada WTO tidak akan menghadapi masalah dalam parlemen negara itu. Tetapi keanggotaan pada MAP mendapat tanggapan negatif partai-partai oposisi, Partai Daerah, dan terutama tentu dari Rusia. Anggota partai oposisi yang besar ini menolak perdebatan tentang keanggotaan Ukraina pada NATO. Tokoh oposisi Viktor Yanukovych menyatakan bahwa dalam hal keanggotaan tidak ada kompromi; keanggotaan NATO tidak mungkin tanpa suatu referendum nasional. Sebagian besar warga Ukraina menolak keras keanggotaan pada NATO.¹⁸

Rusia dengan sendirinya tidak setuju. Presiden Vladimir Putin tidak dapat menerima bahwa Polandia menerima pembangunan pangkalan anti-rudal Amerika Serikat di wilayahnya, yang digabungkan dengan stasiun radar di Republik Ceko berfungsi sebagai titik intersepsi bagi peluru kendali yang diarahkan ke Amerika Serikat oleh suatu "rogue state" (yang dimaksudkan di sini ialah Iran). Rusia dapat menerima negara-negara bekas Pakta Warsawa di Eropa Tengah dan negara Baltik menjadi anggota NATO, tetapi hal itu tidak dapat berlaku bagi Ukraina dan Georgia. Ekspansi NATO ke Timur dengan mencakup Ukraina dan Georgia dilihat sebagai suatu usaha untuk melingkari Rusia dan pangkalan-pangkalan senjata yang bermusuhan yang berarti memulai suatu perlombaan senjata yang baru. Pengganti Putin,

18 Georgia dan Ukraina mengharapkan menjadi anggota *NATO Membership Action Plan* (MAP) pada KTT NATO di Bukarest, 2-4 April 2008, tetapi para anggota NATO memutuskan untuk meninjau kembali permintaan mereka pada Desember 2008. Rusia juga menentang keanggotaan Georgia dan Ukraina dalam NATO.

Dmitry Medvedev, sampai kini belum memperdengarkan suara-suara anti Barat, tetapi ia diperkirakan akan menyuarakan keprihatinan Putin atas ancaman terhadap keamanan Rusia.

Permasalahan Ukraina ialah kedudukan Tymoshenko yang tidak begitu kuat dan stabil. Dengan mayoritas dua wakil saja dalam parlemen, ia memulai suatu kampanye untuk mengintegrasikan Ukraina ke dalam struktur Ero-Amerika, yang didorong oleh keanggotaannya dalam WTO. Tetapi, Tymoshenko tidak dapat menggabungkan negaranya dengan NATO tanpa mendapat tantangan yang keras dari sebagian besar rakyatnya. Walaupun sebagian besar warga negara Ukraina menyambut keanggotaan WTO dan Uni Eropa, mereka tidak dapat menerima negara mereka menggabungkan diri dengan NATO. Presiden George Bush dalam lawatannya ke Ukraina menuju Rumania untuk menghadiri KTT NATO (1 April 2008) "sangat mendesak" Ukraina dan juga Georgia untuk menjadi anggota NATO dan menawarkan keanggotaan kedua negara itu melalui NATO *Membership Action Plans* (MAP) pada KTT itu. Tetapi protes atas ketidaksetujuan Ukraina menjadi anggota di dalam negeri masih tetap luas.¹⁹

Rusia sangatlah penting bagi Ukraina. Hal ini memberikan Rusia berbagai tingkat pengaruh, khususnya dalam bentuk subsidi ekonomi dan terutama suplai energi yang murah. Di tahun 1993, misalnya, kebijakan Ukraina untuk memutuskan hubungan dengan Rusia ditiadakan karena harga dari kebijakan itu bagi ekonomi Ukraina ternyata menjadi terlalu tinggi. Ukraina terpaksa mengintegrasikan ekonominya kembali dengan Rusia. "The passivity and the bureaucratic character of the West's relations with Ukraine have contributed to this process."²⁰

Warga negara Ukraina sadar bahwa perdagangan mereka dengan Rusia sangat tinggi, mencapai US\$30 miliar di tahun 2007. Dengan Jerman angka itu lebih rendah, yaitu US\$5 miliar. Rencana Ukraina untuk mengurangi ketergantungan dari sumber energi Rusia dengan

¹⁹ The Jakarta Post, 2 April 2008. Lihat juga catatan ¹⁶

²⁰ *Ibid.*, hal. 5

membangun pipa penyalur gas alam dari Turkmenistan lebih banyak merupakan *wishful thinking* dari pada kenyataan. Ukraina harus membahas berbagai masalah dengan Rusia, di antaranya armada Laut Hitam Rusia di Sevastopol. Dan Rusia tidak akan pernah ragu-ragu untuk menggunakan gas alamnya sebagai tali pengikat bagi Ukraina seperti halnya di masa Uni Sovyet.

Selama Ukraina belum menjadi anggota Uni Eropa, hubungan komersial Indonesia dan Ukraina masih dapat dilanjutkan secara bilateral di bawah WTO. Tetapi, apabila rakyat Ukraina dan kemudian Georgia menentukan bahwa mereka menjadi anggota Uni Eropa, maka hubungan komersial dengan negara ini tunduk pula pada peraturan-peraturan organisasi regional Eropa itu.

PANDANGAN KE DEPAN

Gambaran perkembangan di atas memberikan konteks kepada pilihan-pilihan kebijakan luar negeri Indonesia bagi hubungan dengan Eropa Tengah dan Timur dan Rusia. Pendekatan yang dikembangkan terhadap 10 negara ETT anggota Uni Eropa harus dilakukan dengan berusaha memadukan kepentingan nasional negara-negara dengan norma-norma yang berlaku di dalam Uni Eropa, tidak lagi hanya dengan kepentingan nasional negara-negara itu. Perpaduan kepentingan nasional dapat kita lakukan dengan kepentingan nasional negara-negara ETT yang belum menjadi atau tidak merupakan anggota UE.

Usaha untuk memadukan kepentingan nasional Indonesia dengan Rusia dan Ukraina tetap harus dilakukan dalam rangka bilateral. Keadaan akan berubah bilamana Ukraina menjadi anggota Uni Eropa, karena sejak itu negara itu pun akan tunduk kepada norma-norma Uni Eropa, baik secara politik, maupun ekonomi. Bahkan dengan Rusia kita harus perhatikan hubungan Rusia dan Uni Eropa dalam rangka *Partnership and Cooperation Agreement (PCA)* dan *Common Strategy of the European Union on Russia*. Klaim atas legitimasi demokrasi yang otoriter atau *managed democracy* merupakan kebijakan politik luar negeri Rusia tidak saja terhadap Uni Eropa dan Amerika Serikat,

melainkan juga terhadap negara-negara lain, termasuk Indonesia. Ditandatanganinya *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia* oleh Rusia perlu pula diperhatikan dalam usaha Indonesia membangun pendekatan-pendekatan terhadap negara itu dalam memanfaatkan hubungan ekonomi dan komersial, di samping hubungan politik dan keamanan dengannya.

Indonesia hanya mengekspor komoditi perkebunan seperti teh, kopi, dan minyak sawit mentah serta hasil industri pengolahan, seperti garmen dan elektronika, sementara Rusia mengekspor metalurgi dan kimia dan senjata. Perusahaan telekomunikasi Rusia, Altimio, misalnya, menyatakan sudah siap menginvestasi Rp 18 triliun di sektor telekomunikasi seluler di Indonesia. "Perdagangan kita masih sangat di bawah potensi, jumlahnya hanya sekitar 680 juta dolar AS. Dan ini masih dianggap sangat kecil dibandingkan potensi yang ada. Potensi perdagangan kedua negara sangat besar dan perlu ditingkatkan," kata Juru Bicara Kepresidenan Dino Patti Djalal.²¹ Rusia juga bersedia untuk memberikan pinjaman lunak kepada Indonesia bagi pembelian peralatan militer dari negara itu.

Dengan Ukraina, Indonesia juga sudah mempunyai persetujuan perdagangan yang ditandatangani pada 11 April 1996 dan yang disahkan pada 21 Agustus tahun itu juga. Pasal 1 persetujuan, menekankan bahwa kedua negara "harus mengambil segala langkah-langkah untuk memajukan, memudahkan dan mengembangkan kerja sama perdagangan dan ekonomi antara kedua negara untuk jangka panjang dan atas dasar prinsip seimbang". Pemerintah Indonesia dan pemerintah Ukraina akan menjalin kerja sama di bidang industri militer, termasuk pembuatan bermacam-macam jenis senjata berteknologi Ukraina.²² Hubungan komersial antara Rusia dan Ukraina dengan Indonesia harus pula dikembangkan dalam konteks *World Trade Organization* untuk dapat mengembangkan perspektif perdagangan yang lebih luas.

21 *Antara News*, 6 September 2007.

22 *Koran Tempo*, 18 November 2003.

Perluasan Uni Eropa ke Eropa Tengah dan Timur juga mengharuskan Indonesia untuk menempatkan tenaga-tenaga yang mengenal proses integrasi Eropa. Hal ini berarti bahwa Kedutaan Besar Republik Indonesia harus diperkuat dengan staf diplomasi yang sudah mengenal Uni Eropa karena harus mendalami proses reorientasi kebijakan ekonomi dan perdagangan dan investasi serta mengantisipasi perubahan-perubahan yang terjadi secara regional dan nasional di bidang perdagangan dan ekonomi. Dalam hal ini staf harus mencoba membaca dan menganalisa peran negara-negara anggota baru, khususnya negara-negara Eropa Tengah, dalam proses integrasi Uni Eropa:

- bagaimana pengaruh integrasi ekonomi Uni Eropa atas restrukturisasi industri dan pola perdagangan di masing-masing negara anggota, dan juga dengan negara-negara di luar Uni Eropa, khususnya dengan Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya;
- bagaimana pengaruh restrukturisasi industri dan perdagangan atas investasi ke dalam Uni Eropa dan ke luar wilayah itu;
- bagaimana meningkatkan pengetahuan tentang potensi dan regulasi dan segmentasi pasar Uni Eropa sebagai akibat dari restrukturisasi itu;
- bagaimana mengidentifikasi kendala-kendala yang akan dihadapi pengusaha Indonesia dan, bersama-sama dengan mereka dan organisasi-organisasi pengekspor, mencari solusi untuk mengatasinya;
- bagaimana menanggapi keluhan pengusaha dan Komisi Eropa bahwa pemerintah lamban menanggapi keluhan tentang produk-produk yang tidak memenuhi standar, terutama karena pemerintah dianggap tidak serius menanggapi masalah *Rapid Alert System for Food and Feed* (RASFF), yang dipersyaratkan Komisi Eropa (Regulation EC/178/2002) untuk menjamin *food safety*.²³

23 Komisi Eropa menolak agar pengujian laboratorium diserahkan ke pihak swasta.

- bagaimana pengaruh integrasi ekonomi dan keuangan Uni Eropa atas dinamika politik luar negeri negara-negara Eropa Tengah, khususnya.

Pertanyaan-pertanyaan ini dapat dikembangkan lebih lanjut tetapi sangat penting untuk dapat mengantisipasi perkembangan ke depan, terutama di tahun 2009, apabila Traktat Lisabon diratifikasi, dan politik dan keamanan luar negeri Uni Eropa digabungkan dengan politik ekonomi luar negeri Uni Eropa, sehingga kebijakan komersial Uni Eropa juga diputuskan dengan memperhatikan nilai-nilai demokrasi, hak azasi manusia, dan *rule of law* sebagai nilai-nilai dasar Uni Eropa.

Perkembangan yang baru ini mengharuskan Indonesia untuk menstrukturkan kembali format Kedutaan Besar Luar Negeri di negara-negara anggota Uni Eropa, dengan *bezetting* yang paling besar dan lengkap di Brussel. Pengisian staf di KBRI-KBRI yang lain harus disesuaikan dengan besar atau kecil peran negara anggota itu dalam Uni Eropa. Atase perdagangan di Brussel, yang harus terdiri dari beberapa orang, harus menjadi sumber referensi utama data dan informasi, baik dalam rangka penyusunan laporan ekonomi atau perdagangan, maupun sebagai acuan dalam strategi promosi yang dilakukan berdasarkan ketentuan atau peraturan terbaru yang ditetapkan oleh Uni Eropa dan negara-negara anggota yang telah menyesuaikan diri dengan *acquis communitaire* Uni Eropa.²⁴

24 Sebagai catatan akhir bagi pengusaha Indonesia yang paling penting dalam memperdalam hubungan Indonesia dengan negara-negara ETT sebagai bagian dari Uni Eropa di bidang bisnis ialah dengan mengunjungi situs interaktif Export Help Desk Uni Eropa, yaitu <http://export-help.cec.eu.int> atau menghubungi mereka melalui alamat email: export-help@cec.eu.int.

China dan Regionalisme Asia Tenggara

Edy Prasetyono

Dalam perubahan strategis dan ekonomi kawasan Asia Tenggara, China menunjukkan sikap lebih fleksibel. China menjadi aktif dalam pengembangan regionalisme ekonomi dan keamanan. Sikap ini membuat China lebih diterima di kawasan dan mempunyai posisi lebih kuat dalam persaingannya dengan kekuatan-kekuatan regional lain di kawasan. Sementara itu, bagi ASEAN kebangkitan China tidak dapat dihindarkan. Jalan terbaik bagi ASEAN adalah mengembangkan pendekatan-pendekatan multilateral untuk mencegah kemungkinan dominasi China di kawasan. Bersamaan dengan ini, ASEAN melakukan konsolidasi internal untuk memperkuat posisi dalam perkembangan baru kawasan Asia Tenggara dan Asia Timur. Tidak ada pilihan hitam putih atas pendekatan realis dan liberal dalam melakukan penyesuaian strategis terhadap perubahan di China.

Berbagai analisa tentang China sepakat bahwa saat ini China telah menjadi kekuatan dunia dan makin percaya diri dalam politik luar negerinya khususnya dalam mempengaruhi regionalisme baru di Asia Tenggara dan Timur. China selalu menjadi faktor pembentuk pemikiran strategis tentang masa depan kedua kawasan ini. Keberhasilan China meluncurkan satelit militernya yang pertama dan akan menjadi tuan rumah Olimpiade 2008 di Beijing makin memperkuat prestise dan status China sebagai kekuatan besar dunia. Masih menjadi pertanyaan apakah China akan menjadi kekuatan dunia dengan perilaku seperti yang dikonsepsikan oleh kaum realis ataukah mengikuti jalur pemikiran liberal yang melihat dunia makin

saling tergantung dan kepentingan negara-negara hanya bisa dipenuhi melalui kerja sama internasional. Pertanyaan ini wajar dikemukakan karena perkembangan ekonomi China juga melahirkan sentimen/kepercayaan nasionalisme tinggi yang mempengaruhi hubungannya dengan negara-negara tetangga, terutama Jepang, dan perkembangan masalah Taiwan.

Aspek Ekonomi

China adalah negara dengan pertumbuhan ekonomi paling tinggi di dunia yang mencapai rata-rata hampir 10% tiap tahun. Dua belas persen pertumbuhan ekonomi dunia berasal dari pertumbuhan ekonomi China. China juga berhasil menarik investasi asing ke dalam China, termasuk Taiwan yang nilainya mencapai ratusan miliar dolar. Hal ini dimungkinkan karena keterbukaan ekonomi China dalam beberapa dekade terakhir sejak dilakukannya program keterbukaan dan pembangunan ekonomi oleh mantan Perdana Menteri Deng Xiao Ping pada tahun 80-an. China juga mencatat surplus perdagangan dengan hampir semua negara penting dunia. Khususnya dengan Amerika Serikat, pada tahun 2005 surplus perdagangan China mencapai 200 milyar dolar lebih yang merupakan 26% dari total deficit perdagangan Amerika Serikat. Bahkan diperkirakan bahwa China akan menjadi kekuatan ekonomi terbesar dunia, menggantikan posisi Amerika Serikat pada antara tahun 2020 – 2050. Ini pun juga masih diperdebatkan. Sebagian lagi percaya bahwa China tidak akan melampaui ekonomi Amerika Serikat sampai dengan tahun 2035. Terlebih jika diukur dari pendapatan perkapita pada tahun 2035, Amerika Serikat masih empat kali lebih tinggi dari pada China.

Tetapi, secara umum orang akan mengatakan bahwa China telah sangat berhasil membangun ekonomi, menjadikan dirinya sebagai kekuatan ekonomi dunia, dan bahkan kini disebut-sebut sebagai calon super power baru yang dapat mengimbangi posisi Amerika Serikat baik secara ekonomi, politik, dan strategis. Karena keberhasilannya dalam sistem politik yang relatif unik dibandingkan dengan negara-negara lain karena masih dipertahankannya sistem politik komunisme,

sebagian orang menyebut China sebagai contoh atau model diktator yang berhasil (*a successful dictatorship*).

Mengapa China tumbuh pesat? Paling tidak ada 5 faktor yang menjelaskan pertumbuhan ekonomi China. Faktor *pertama* adalah penerapan atau pelaksanaan ekonomi pasar yang menggantikan peran negara dalam penentuan harga dan alokasi modal. *Kedua*, pertumbuhan ekonomi China disebabkan oleh keterbukaannya pada ekonomi dunia yang terutama ditandai dengan mengalirnya investasi ke China. Ini juga memberikan insentif sangat kuat kepada perusahaan-perusahaan domestik untuk bersaing dengan perusahaan-perusahaan asing di China. Faktor *ketiga* adalah adanya tingkat tabungan dan investasi yang tinggi; *keempat*, adanya perubahan komposisi sektoral buruh dimana saat ini mereka yang bekerja pada sektor pertanian hanya berkisar 50% dibandingkan dengan 70% pada dekade-dekade sebelumnya; dan faktor *kelima* adalah tingkat pendidikan yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara yang tingkat pendapatan perkapitanya masih rendah. Tahun 1977 tingkat melek huruf China 66 persen dibandingkan dengan India yang hanya 36 persen. Saat ini tingkat melek huruf di China 80 persen, jauh lebih tinggi dibandingkan dengan India yang hanya 50 persen.

Aspek Politik

Menjadi pertanyaan besar apakah keterbukaan ekonomi masih bisa berjalan dengan tertutupan sistem politik yang sentralistik? Atau, seberapa lama tertutupan politik bisa bertahan dalam sistem ekonomi yang makin terbuka baik secara domestik dan dalam hubungannya dengan ekonomi internasional? Ekonomi yang dituntut untuk lebih rasional dan efisien mensyaratkan adanya reformasi politik dengan birokrasi yang efisien pula. Sistem politik pun harus bisa menyesuaikan diri untuk dapat menghasilkan keputusan-keputusan politik yang terbuka. Lebih substansial lagi, sistem politik China dituntut untuk memberikan perhatian lebih kepada aspek kesejahteraan sosial dan kebijakan-kebijakan publik kepada mereka yang terkena efek negatif dari pertumbuhan ekonomi China misalnya

dalam hal kesempatan kerja, pendidikan, dan pelayanan kesehatan terutama kepada para petani dan masyarakat pedesaan. Hal ini merupakan tantangan politik terhadap Partai Komunis China yang mendasarkan pada petani sebagai basis ideologinya.

Secara eksternal, kepentingan ekonomi China juga memaksa China untuk menerapkan politik luar negeri yang bersahabat dengan masyarakat internasional dengan ditopang oleh diplomasi yang makin asertif untuk melindungi kepentingan strategis dan perdagangan internasionalnya. Saat ini lima puluh persen impor minyak China berasal dari Timur Tengah. China hanya mempunyai 2,1% cadangan minyak dunia. Sembilan puluh persen kebutuhan minyak China diimport melalui laut dan akan terus naik karena China akan mengimpor 12,7 juta barel/hari pada tahun 2020. Saat ini China mengimpor 6,2 juta barel/hari. Ini berarti ketergantungan China pada perairan Asia Tenggara dan Indonesia khususnya akan terus menguat.

Secara umum, persaingan energi dan keamanan laut akan menjadi isu sentral. Saat ini dan di masa yang akan datang Asia Timur (dan Tenggara) lebih banyak sebagai konsumen dari pada sebagai produsen. Konsumsi energi Asia meningkat dari 9,3% tahun 1971 menjadi 28,4% nanti pada tahun 2030. Bahkan diprediksi bahwa pada tahun 2020 tingkat konsumsi minyak Asia akan mencapai tingkat konsumsi gabungan Amerika Utara dan Eropa Barat. Saat ini konsumsi energi Asia sekitar 24,4% dari total konsumsi dunia. Dalam kurun waktu yang sama konsumsi Thailand dan Malaysia meningkat 8 kali, Indonesia dan Korea 5 kali, sedangkan Jepang dan China masing-masing 2 dan 3 kali lipat. Dengan produksi yang hanya mencapai 8,4% dari total produksi minyak dunia, Asia Timur akan mengalami masalah serius dalam keamanan energi mereka.¹ Menurut *the International Energy Agency* (IEA) antara tahun 1995 – 2010 kebutuhan energi dunia naik 35-45%; sedangkan kebutuhan minyak dunia pada tahun 2020 naik dari 71,6 juta barel/hari menjadi 115 juta

1 Lihat International Energy Agency, *Energy Balances of OECD Countries 2002-2003 and World Energy Outlook 2004*.

barel/hari.² Selama ini mereka tergantung pada pasokan minyak dari Timur Tengah.

Karena itu kecenderungan China akan meningkatkan proyeksi kekuatan ke Asia Tenggara merupakan hal yang tidak dapat kita hindarkan. China mendekati ASEAN dengan menandatangani *Treaty of Amity Cooperation* (TAC) dan kode etik penyelesaian damai atas konflik teritorial di Laut China Selatan, dan melancarkan diplomasi energi baik ke Asia Tengah, Afrika, maupun Amerika Latin.

Kawasan Asia Tenggara selalu menempati posisi penting bagi China baik secara politik maupun strategis. Hal ini tampaknya tidak akan berubah bahkan akan makin kuat karena kepentingan China yang makin besar untuk mengembangkan hubungan yang lebih baik dengan negara-negara Asia Tenggara. Hal ini disebabkan karena *pertama*, Asia Tenggara adalah kawasan kunci untuk memperluas pengaruh terutama dalam persaingan dengan Jepang; *kedua*, Asia Tenggara sangat strategis untuk kepentingan ekonomi dan keamanan, terutama karena menjadi jalur laut internasional (SLOC, *Sea Lanes of Communication*). Perairan Asia Tenggara dilayari oleh kapal-kapal dagang dan tanker dengan nilai lebih dari 350 milyar dollar tiap tahun. Sembilan puluh persen impor minyak China juga melalui perairan Asia Tenggara. *Ketiga*, Asia Tenggara yang berpenduduk sekitar 500 juta jiwa merupakan pasar sangat potensial bagi China, bahkan menjadi area investasi di masa yang akan datang; *keempat*, Asia Tenggara menjadi area sangat penting bagi China untuk mengembangkan strategi multilateralisme untuk menyeimbangkan posisi dengan kehadiran AS di kawasan dan untuk memproyeksikan wajah diplomasi China yang *benign* dan *peaceful* sebagaimana ditunjukkan oleh penandatanganan *code of conduct* di Laut China Selatan, dan terakhir Asia Tenggara penting bagi China untuk secara bersama-sama menghadapi tekanan Barat dalam masalah hak azasi manusia.

Memang tidak dapat dipungkiri, krisis ekonomi tahun 1997 memberikan ruang yang cukup luas bagi China untuk lebih aktif

2 Dalam John Zacacostas, "Pacific to be increasingly dependent on Middle East oil", *Australian*, 8 February 1996, hal. 35 dan Geoffrey Kemp, "The Persian Gulf Remains the Strategic Prize", *Survival* 40/4 (1998/1999), hal. 137.

di Asia Tenggara. Kecewa dengan Bank Dunia, IMF, dan institusi-institusi keuangan Barat, negara-negara Asia Tenggara menyambut baik kerja sama dengan China. Tetapi dalam waktu yang sama, kehadiran China yang makin kuat bisa mempengaruhi keseimbangan kekuatan di kawasan atau paling tidak akan membentuk konfigurasi baru di kawasan.

China dan Asia Tenggara

Secara tradisional, China selalu melahirkan kecurigaan di kawasan Asia Tenggara karena faktor sejarah politik luar negerinya di masa lalu dan kebangkitannya sebagai negara besar. Tetapi, dalam satu setengah dekade terakhir ini China berhasil mengembangkan hubungan baru dengan Asia Tenggara. Kecurigaan negara-negara Asia Tenggara terhadap China relatif menurun atau paling tidak negara-negara di kawasan ini sepakat bahwa China harus dilibatkan dalam perkembangan-perkembangan regionalisme/multilateralisme di kawasan.

Tidak seperti pada periode 1990an, dalam beberapa tahun terakhir ini China mulai percaya diri mendekati ASEAN yang telah mengembangkan beberapa inisiatif multilateralisme. Mulai dari hubungan konsultatif pada tahun 1992, China kemudian menjadi anggota ASEAN Regional Forum (ARF) dan mitra dialog ASEAN masing-masing pada tahun 1994 dan 1996. Pada tahun 2002 China menandatangani *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea* yang menumbuhkan kepercayaan ASEAN terhadap China dalam masalah/sengketa di Laut China Selatan. Langkah ini diikuti dengan penandatanganan ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA) dan Treaty of Amity and Cooperation (TAC).

China tampaknya merasa nyaman dengan multilateralisme yang dikembangkan oleh ASEAN. Semula China mencurigai multilateralisme sebagai bagian dari upaya negara-negara Barat untuk membendung China. Dalam perkembangan selanjutnya, China berhasil mengambil manfaat multilateralisme sebagai upaya untuk menunjukkan kepada masyarakat internasional tentang kebangkitan

China yang damai dan memberikan sumbangan terhadap keamanan dan perekonomian dunia. Khususnya dalam bidang perkeekonomian dunia, China mendukung World Trade Organization (WTO) dan mengambil langkah-langkah liberalisasi dalam sistem ekonomi pasar baik secara unilateral maupun multilateral. Hal ini misalnya ditunjukkan dengan penandatanganan serangkaian FTA antara China dengan ASEAN dan secara individual dengan negara-negara ASEAN. Di luar ASEAN, China juga mengembangkan diplomasi minyak ke beberapa negara Afrika dan berhasil menjadikan *the Shanghai Cooperation Organization* (SCO) sebagai kerja sama ekonomi di Asia Tengah, khususnya kerja sama energi.

Diplomasi China yang relatif berhasil di Asia Tenggara dibarengi dengan persepsi negatif terhadap kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Dalam beberapa tahun terakhir sejak tragedi 9-11, sentimen anti-Amerika Serikat menguat karena sikapnya yang dianggap unilateral, terutama dalam bidang politik, lingkungan hidup, dan peperangan anti-terorisme. Sementara itu Amerika Serikat sendiri harus mencurahkan kekuatan ekonomi, politik, dan militer ke Timur Tengah. Hal ini memberi keuntungan kepada China. Beijing berhasil mencitrakan diri bangkit sebagai kekuatan dunia dengan damai dan memahami sensitifitas negara-negara tetangganya di Asia Tenggara melalui upaya-upaya pendekatan bilateral dan multilateral dengan negara-negara ASEAN. Tampaknya, China memang sangat diuntungkan dengan situasi internasional dan berhasil membaca dan memanfaatkan secara maksimal situasi tersebut untuk mengambil langkah terbaik mendekati ASEAN.

Sementara itu di pihak ASEAN, bangkitnya China sebagai kekuatan besar yang mempunyai kepentingan strategis di kawasan tidak dapat dihindarkan, termasuk di dalamnya adalah persaingan antara China dengan kekuatan eksternal lain yaitu India, Jepang, dan Amerika Serikat. Langkah terbaik bagi ASEAN adalah dengan mengembangkan regionalisme multilateral melalui berbagai forum seperti ARF, ASEAN Plus Three (APT), dan East Asia Summit (EAS). Langkah ini juga menguntungkan negara-negara kecil, seperti Kamboja dan Laos yang menggunakan pendekatan multilateralisme

ASEAN dalam hubungannya dengan China. Langkah ini juga digunakan untuk mencegah dominasi China di kawasan, terutama dalam konteks pembentukan suatu Komunitas Asia Timur. Bahkan, ASEAN dengan pengaruh Indonesia yang kuat bergerak lebih jauh dengan memasukkan Australia, India, dan Selandia Baru dalam EAS. Beberapa argumen menyatakan bahwa langkah ini dimaksudkan untuk membentuk suatu regionalisme yang terbuka (inklusif) atas dasar kerja sama fungsional. Terlepas dari perspektif neo-fungsionalisme seperti itu, tampaknya keanggotaan Australia, India dan Selandia Baru juga ditujukan untuk mengimbangi kemungkinan dominasi China dalam APT dan EAS. Tampaknya ASEAN sangat yakin bahwa model regionalisme yang dikembangkannya adalah langkah terbaik untuk menjadikan China sebagai kekuatan besar yang bertanggung jawab yang diikat dalam berbagai bentuk kerja sama multilateral. Langkah ini juga strategis dalam mempertahankan posisi ASEAN sebagai "*key driver*" dalam regionalisme Asia Tenggara dan Asia Timur.

Secara internal ASEAN, kebangkitan China dan persaingan yang lebih intensif dengan kekuatan-kekuatan ekstra regional yang lain, mendorong ASEAN untuk secara serius melakukan konsolidasi ke dalam antara lain dengan membentuk *ASEAN Community* dan *ASEAN Charter*. Jika ASEAN gagal dalam membentuk *ASEAN Community* dan *ASEAN Charter*, akan sulit bagi ASEAN untuk menghadapi persaingan dengan kekuatan-kekuatan besar di luar kawasan. Di sini, *ASEAN Charter* menjadi sangat krusial. Meskipun tidak sempurna, *ASEAN Charter* melambangkan suatu komitmen awal untuk bergerak lebih jauh dan lebih dalam ke arah integrasi ASEAN di masa yang akan datang baik untuk konsolidasi (*deepening*) internal maupun dalam menghadapi persaingan dengan negara-negara besar. Bagi Indonesia secara individual, kegagalan ratifikasi *ASEAN Charter* akan dapat melemahkan kepercayaan negara-negara anggota terhadap komitmen Indonesia terhadap masa depan ASEAN.

Catatan Penutup

Masih terdapat dua pertanyaan besar tentang hubungan ASEAN - China. *Pertama*, tidak semua pihak yakin bahwa China akan tetap *peaceful* dan *pacifist* di masa yang akan datang. Bahwa China sekarang melakukan apa yang disebut sebagai "*peaceful rise*", mungkin saja hal ini ditujukan untuk menjawab kekhawatiran tentang China dan untuk menciptakan lingkungan yang kondusif untuk kepentingan diplomasi dan kepentingan ekonomi China. Pertanyaan dan keraguan tentang China ini memang mewakili perspektif realis yang selalu melihat munculnya suatu kekuatan besar baru sebagai ancaman terhadap keseimbangan kekuatan dan stabilitas internasional. Lebih tegas dalam pandangan realisme bahwa kekuatan baru selalu mempunyai kepentingan-kepentingan strategis dan ekonomi sehingga akan selalu dipertanyakan apakah China akan menjadi super power yang *pro-status quo* dan *responsible/benign* ataukah *revisionist super power*? Pertanyaan ini akan terus mengemuka sejalan dengan peningkatan kekuatan militer secara dalam hampir dua dekade terakhir.

Kedua, ASEAN yang lebih terkonsolidasi dan terlembaga juga akan mempengaruhi sikap ASEAN terhadap negara-negara besar, khususnya China. Selama ini China merasa nyaman dengan apa yang disebut sebagai *ASEAN Way*, konsensus, dan prinsip penghormatan kedaulatan nasional yang dikembangkan oleh ASEAN. Seberapa jauh *ASEAN Community* dan *ASEAN Charter* akan mengubah karakter kerjasama ASEAN yang akan berimplikasi pada hubungannya dengan China. Juga, masalah HAM dan demokrasi yang dikembangkan dalam *ASEAN Security Community* dan *ASEAN Charter* pasti akan melahirkan hubungan yang sensitif dengan China di masa yang akan datang. Baik ASEAN dan China akan harus saling menyesuaikan diri sebagai konsekuensi dari konsolidasi internal ASEAN.

Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat terhadap Asia Tenggara Pasca Pemilihan Presiden 2008

Bantarto Bandoro

Kemenangan para calon presiden, baik dari partai Demokrat maupun partai Republik dalam pemilihan umum November 2008 akan menjadi titik awal untuk mengukur perubahan-perubahan kebijakan Amerika Serikat. Perubahan tersebut bukan saja diperlukan, akan tetapi sebagai suatu keharusan ketika citra AS di dunia buruk. Bagi AS Asia tetap merupakan bagian integral dari kebijakan global AS. Asia adalah wilayah dari mana dan melalui mana tantangan dan ancaman kebijakan AS datang. Di wilayah ini juga ditemukan beberapa negara kunci, antara lain Jepang dan Korea Selatan, yang bukan hanya secara kolektif berperan dalam mendukung strategi dan kebijakan regional AS, tetapi juga secara individu berperan dalam menjaga stabilitas dan kemakmuran kawasan. Dalam pada itu Indonesia juga tidak bisa menghindar untuk melihat perubahan yang akan terjadi di AS dan perubahan tersebut bagi Indonesia harus menjadi kesempatan untuk menata kembali hubungannya dengan AS serta tidak melihat perubahan itu dari perspektif yang mengkhawatirkan, ketika kebijakan yang akan diambil oleh pemerintahan baru di Washington.

PENDAHULUAN

Gambaran tentang Amerika Serikat di masa depan, baik di bawah partai Demokrat maupun Republik, bersumber bukan hanya dari *platform* politik kedua partai itu, tetapi juga dari persepsi masyarakat internasional. Bagi Amerika Serikat, momen dalam sejarah ini memerlukan seorang presiden yang memiliki komitmen kuat guna memulihkan citra Amerika Serikat di luar negeri. Jika tidak, peluang demikian akan terlewatkan begitu saja, dan pengaruh Amerika Serikat

di dunia – termasuk kemakmuran dan keamanannya – akan semakin turun.

Bagi Barack Obama dan Hillary Clinton dan Partai Demokrat, dan calon-calon lainnya dari Partai Republik, Asia tetap merupakan bagian integral dari kebijakan global Amerika Serikat. Asia adalah wilayah dimana dan melalui mana tantangan, kalau bukan ancaman, kebijakan Amerika Serikat datang. Para calon presiden dari Partai Demokrat maupun Partai Republik sepakat mengenai arti penting dan strategis dari kawasan Asia. Mereka hanya berbeda mengenai bagaimana menjalankan strategi di kawasan tersebut.

Obama, mungkin juga Clinton dan calon presiden dari Partai Republik tidak akan selalu memotret Indonesia melalui prisma kebijakan anti teror, apalagi jika cara-cara perang Amerika Serikat melawan teror itu tidak sejalan dengan kepentingan Indonesia-Amerika Serikat di Asia.

Hubungan Amerika Serikat dengan Indonesia pasca pemilihan presiden Amerika Serikat tidak akan berubah. Amerika Serikat, di bawah presiden siapapun, menyadari bahwa Indonesia kini dalam proses menuju sebuah negara demokrasi yang utuh, sebuah proses panjang yang juga menjadi kepentingan dan harapan Amerika Serikat untuk melihat Indonesia berhasil dalam proses itu. Dukungan Amerika Serikat kepada Indonesia dalam proses demokrasi ini memang tidak bersyarat. Tetapi hubungan bilateral kedua negara sepertinya bisa menjadi persoalan, jika Indonesia tidak mampu mengatasi sentimen-sentimen anti Amerika Serikat di Indonesia yang dapat muncul setiap saat .

Hubungan Amerika Serikat dengan Indonesia penting, khususnya untuk Indonesia dan hubungan itu tidak bisa *taken for granted*. Investasi yang masif dan perlunya kesadaran yang tinggi dari kedua pemerintahan mengenai arti stratejik dari hubungan keamanan antara kedua negara adalah sesuatu yang imperatif jika Amerika Serikat (di bawah kepemimpinan siapa pun, Demokrat atau Republik) dan Indonesia ingin dilihat sebagai "mitra yang normal".

Indonesia tidak bisa menghindar untuk melihat kenyataan bahwa Amerika Serikat (akan atau harus) berubah. Indonesia harus melihat perubahan-perubahan itu sebagai kesempatan untuk "menata" kembali hubungannya dengan Amerika Serikat dan tidak melihat perubahan itu selalu dari perspektif kekhawatirannya mengenai kebijakan apa yang mungkin akan diambil oleh pemerintahan baru di Washington terhadap Indonesia. Indonesia harus menghadapi resiko apa pun dari kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintahan baru di Washington.

Meski pemilihan presiden Amerika Serikat baru akan digelar akhir tahun ini, akan tetapi perbincangan mengenai siapa yang akan terpilih menjadi presiden Amerika Serikat untuk menggantikan George Bush dan prospek kebijakan luar negerinya sudah mulai terdengar sejak dua bulan yang lalu. Amerika Serikat akan memasuki suatu tahapan dimana publiknya akan menyaksikan sebuah drama politik yang akan menentukan, setidaknya empat hal yang saling terkait, yaitu: (1) citra di dalam maupun di luar negeri dari pemerintahan yang nantinya berkuasa; (2) kemampuan untuk menggalang dukungan terhadap posisi dan peran internasional Amerika Serikat; (3) keberhasilan dalam membentuk dunia seperti dibayangkan dan diinginkan oleh pemerintahan yang akan berkuasa; dan (4) keberhasilan Amerika Serikat menyelesaikan persoalan-persoalan bilateralnya.

Dua partai besar Amerika Serikat, Demokrat dan Republik, dengan rencana-rencana kebijakannya, kini saling bersaing dan menjadi aktor utama yang akan membentuk persepsi publik mengenai apa yang harus mereka lakukan untuk Amerika Serikat di masa mendatang.

Gambaran mengenai Amerika Serikat di masa depan, baik itu di bawah Demokrat maupun Republik, bersumber bukan hanya dari *platform* politik kedua partai itu, tetapi juga dari persepsi masyarakat internasional. Sepintas lalu calon-calon presiden dari kedua partai itu secara *stereotipe* memang memiliki posisi sendiri-sendiri. Demokrat, misalnya, menekankan pada peningkatan upaya-upaya diplomasi, sedangkan Republik memfokuskan pada pengembangan kekuatan

militer. Meskipun perbedaan dalam penekanan itu pada umumnya benar, para calon, yang memiliki pendekatan yang terbaik, menyadari bahwa Amerika Serikat harus memiliki kedua-duanya. Ini berarti bahwa siapapun yang terpilih menjadi presiden Amerika Serikat, ia akan memasukkan kedua perspektif itu kedalam hubungan luar negeri Amerika Serikat.¹

Bagi Amerika Serikat, momen dalam sejarah ini memerlukan seorang presiden yang memiliki komitmen untuk memulihkan citra Amerika Serikat di luar negeri. Jika tidak, peluang demikian akan terlewatkan begitu saja, dan pengaruh Amerika Serikat di dunia – termasuk kemakmuran dan keamanannya – akan semakin menurun. Pandangan demikian mengingatkan ucapan presiden Kennedy, yaitu: *"Domestic policy can only defeat us; foreign policy can kill us."*² Intinya, presiden yang terpilih nanti, apakah ia dari Demokrat atau Republik, akan menghadapi persoalan di dua front kebijakan sekaligus, yaitu domestik dan internasional.

Tulisan ini secara khusus tidak membahas aspek domestik tetapi prospek hubungan internasional Amerika Serikat pasca pemilihan presiden 2008. Tulisan ini berspekulasi mengenai arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat di bawah partai Demokrat maupun Republik terhadap kawasan Asia Tenggara, khususnya Indonesia. Tulisan diawali oleh observasi singkat mengenai pandangan partai Demokrat dan Republik dan para kandidatnya mengenai isu hubungan luar negeri Amerika Serikat. Asumsi dasar tulisan ini adalah bahwa kedua partai tersebut akan tetap melihat isu hubungan luar negeri Amerika Serikat sebagai bagian dari kebijakan nasional secara keseluruhan.

1 Obama, misalnya, dalam kampanyenya pernah mengatakan, "...What we've seen over the last six years is the effort to replace bluster and belligerence and saber-rattling for solid diplomacy and strategy and foresight. One of the things that we're going to have to do is to return to that recognition that we can't simply lead with our military. *The strength of our military has to be matched with the power of our diplomacy, the strength of our alliances.*" (penekanan oleh penulis) (<http://election.foreignpolicyblogs.com/>). Diakses 15 Februari 2008.

2 <http://www.brainyquote.com/quotes/quotes/j/johnfkenn135391.html>. Diakses 15 Februari 2008.

KEBIJAKAN LUAR NEGERI DALAM PERSPEKTIF PARTAI DEMOKRAT DAN PARTAI REPUBLIK DAN PARA KANDIDATNYA

Partai Demokrat

Kampanye dua calon presiden dari partai Demokrat, Barack Obama dan Hillary Clinton, sejauh ini telah menyentuh hampir seluruh aspek kehidupan Amerika Serikat. Keduanya sama-sama mengusung pandangan-pandangan khas Partai Demokrat. Keduanya juga menganggap hubungan luar negeri Amerika Serikat sebagai bagian yang tidak bisa dipisahkan dari peran dan posisi internasional Amerika Serikat.

Pada tahap akhir proses pemilihan nanti, publik Amerika Serikat akhirnya harus memilih satu di antara dua calon itu sebagai calon dari Demokrat atau Republik, dan publik Amerika Serikat sendiri sadar bahwa peran, posisi dan tempat Amerika Serikat dalam percaturan internasional akan sangat ditentukan bukan hanya oleh kepekaan presiden yang akan terpilih nanti terhadap isu-isu internasional, tetapi juga keberhasilannya menyelaraskan kepentingan nasional dengan kepentingan internasional Amerika Serikat.

Partai Demokrat, yang didirikan tahun 1828 dan lebih dikenal dengan sebutan liberal, memiliki prinsip bahwa Amerika Serikat harus menjadi bagian dari kolaborasi internasional³ untuk menyelesaikan masalah-masalah global. Keterlibatan Amerika Serikat itu merupakan sebuah bukti bahwa Amerika Serikat bukan hanya menjadi bagian dari penyelesaian, tetapi juga bagian dari masalah-masalah global. Banyak kasus yang membuktikan konsekuensi dari keterlibatannya itu, yaitu dukungan dan kecaman dari publik Amerika Serikat maupun masyarakat internasional. Ini adalah bagian dari dinamika Partai Demokrat ketika ia berhadapan dengan isu-isu internasional.

3 Golongan liberal ini mempunyai prinsip bahwa AS adalah bagian integral dari dunia internasional (sering disebut liberal internasionalisme). Prinsip ini berarti AS harus terlibat dalam permasalahan internasional, terutama menyangkut masalah kemanusiaan, stabilitas politik regional dan global dan stabilitas ekonomi regional dan global.

Berbeda dengan Republik, Partai Demokrat memiliki ideologi liberal yang tidak menyukai perang. Selain berpihak pada kebijakan perdagangan bebas, Partai Demokrat juga mengutamakan pendekatan diplomasi dalam mengatasi masalah internasional. Pendekatan semacam ini adalah sebuah refleksi kedekatan Partai Demokrat dengan faham yang mengatakan bahwa perdamaian hanya dapat dicapai dengan cara-cara diplomasi dan kerja sama. Dalam perspektif ini, Partai Demokrat memandang penting peran Amerika Serikat dalam organisasi internasional, dan sejalan dengan berakhirnya era Perang Dingin, kalangan Demokrat menuntut peran internasional Amerika Serikat yang lebih kuat dan luas.

Siapapun dari Partai Demokrat yang akan menang dalam pemilihan presiden nanti, ia akan menjalankan kebijakan Amerika Serikat atas dasar prinsip di atas. Jika saja salah satu kandidat Demokrat terpilih menjadi wakil Demokrat dalam pemilu nanti, hal itu merupakan bukti keberhasilannya untuk menyatukan seluruh basis Partai Demokrat, terutama karena mereka sama-sama memiliki keinginan untuk menggantikan George Bush.

Apa yang telah dilakukan oleh masing-masing kandidat Demokrat melalui serangkaian kampanye mereka adalah untuk memenangkan hati publik dan memberitahu mereka mengenai citra internasional Amerika Serikat yang sangat buruk di bawah pemerintahan Bush. Karena itu, isu internasional juga menjadi bagian dari perhatian dalam kampanye mereka. Kesalahan-kesalahan yang dilakukan oleh pemerintahan Bush dalam menangani masalah internasional menjadi umpan kandidat Partai Demokrat untuk meraih dukungan publik terhadap rencana yang akan mereka ambil dalam bidang internasional jika mereka terpilih menjadi presiden. Tidak seperti Bush yang memandang dunia secara monolitik dan yang memiliki banyak "gelar", misalnya: *The Master of Empty Promises*, *The Big Satan*, *The Big Evil*, *Warmonger*, atau *War Maniac*, kedua kandidat Partai Demokrat itu, sesuai dengan prinsip Partai Demokrat, berusaha untuk meyakinkan publik bahwa mereka tidak layak menerima gelar-gelar semacam itu, khususnya ketika mereka sampai pada persoalan substansi dan pelaksanaan hubungan internasional Amerika Serikat.

Semua kandidat Demokrat berjanji untuk menjamin penarikan pasukan, terutama di Irak jika mereka terpilih. Perbedaan-perbedaan dalam kebijakan luar negeri antara kedua kandidat tersebut terpusat pada seberapa cepat hal itu akan terjadi dan seberapa lama Amerika Serikat akan tetap berada di kawasan setelah penarikan itu. Cara yang efektif untuk membedakan kebijakan luar negeri dari kedua kandidat itu adalah dengan melihat latar belakang historis mereka.

Barack Obama

Obama, senator dari negara bagian Illinois dan pernah menjadi anggota komite masalah luar negeri, berpendapat bahwa Amerika Serikat harus menjadi pemimpin dunia dengan memberi sebuah contoh positif. Ketika dunia menghujat Amerika Serikat di bawah Bush karena tindakan-tindakan internasionalnya, Obama dalam kampanyenya, mengatakan bahwa itu adalah akibat kesalahan besar Bush yang tidak boleh terulang lagi. Pesan Obama demikian ini menjadi dasar bagi Demokrat untuk melihat isu-isu internasional Amerika Serikat dari perspektif yang lebih moralis.

Dalam artikelnya di jurnal *Foreign Affairs* edisi Juli/Agustus 2007,⁴ Obama mengatakan bahwa setelah perang Irak, Amerika Serikat cenderung berorientasi ke dalam, tetapi menurutnya ini pandangan yang keliru. Momen Amerika Serikat belum berakhir, bahkan momen itu harus ditangkap untuk membentuk Amerika Serikat yang baru. Ia juga mengatakan bahwa perang harus diakhiri dengan cara-cara yang bertanggung jawab dan setelah itu memperbaharui kepemimpinan Amerika Serikat - baik secara militer, diplomatik dan moral - untuk menghadapi ancaman baru. Di bagian lain dari tulisannya, Obama juga mengatakan bahwa Amerika Serikat tidak dapat menghadapi tantangan abad ini secara sendirian dan dunia juga tidak dapat menghadapi tantangan itu tanpa Amerika Serikat.

Apa yang dikatakan oleh Obama dalam artikelnya itu adalah untuk membuktikan kepada dunia dan publik Amerika Serikat

4 Barack Obama, "Renewing American Leadership", *Foreign Affairs*, Juli-Agustus 2007.

sendiri bahwa Amerika Serikat akan tetap menjadi bagian penting dari masalah dunia. Memang tidak sedikit orang yang mengatakan bahwa kekuatan dan citra Amerika Serikat menurun sejak aksinya di beberapa bagian dunia. Dalam pandangan Obama jika ada yang melihat bahwa kekuatan Amerika Serikat menurun, maka hal itu sebenarnya mengabaikan janji-janji besar Amerika Serikat dan tujuan-tujuan historisnya di dunia.

Adalah menarik untuk menyimak ucapannya dalam artikelnya di jurnal *Foreign Affairs* tersebut, yaitu: *"We must use this moment both to rebuild our military and to prepare it for the missions of the future. We must retain the capacity to swiftly defeat any conventional threat to our country and our vital interests. But we must also become better prepared to put boots on the ground in order to take on foes that fight asymmetrical and highly adaptive campaigns on a global scale."* Dalam pengertian yang lebih konkret, Obama merekomendasi penambahan 65.000 parajurit dan sekitar 27.000 marinir ke dalam *standing army*. Jadi, seperti tersirat dari paragraf di atas, dapat disimpulkan bahwa walaupun ada perbedaan kebijakan luar negeri Obama dengan Bush, perbedaan itu hanyalah bersifat taktikal dan keduanya menganut pandangan sama mengenai pentingnya mencapai sasaran strategis dengan melindungi hegemoni Amerika Serikat dengan kekuatan militer.

Obama sebenarnya bukanlah kandidat Demokrat yang anti perang seperti tersirat dari pernyataannya di artikelnya, yaitu: *"...I will not hesitate to use force, unilaterally if necessary, to protect the American people or our vital interests whenever we are attacked or imminently threatened."* Yang menarik dari artikel Obama itu adalah tingkat persamaan antara dasar-dasar teori, politik dan retorik dari kebijakan luar negeri Obama dan Bush.

Jika Obama terpilih menjadi penghuni berikutnya di Gedung Putih, maka rakyat Amerika Serikat akan duduk bersama presiden baru yang akan melanjutkan perang di Irak dan kebijakan luar negerinya tidak akan berbeda secara signifikan dari pendahulunya.

Pesan Obama kepada publik Amerika Serikat mengenai hubungan luar negeri Amerika Serikat adalah bahwa ia akan memperbaharui kepemimpinan Amerika Serikat di dunia. Obama akan melakukan

itu dengan membangun kembali aliansi, kemitraan dan institusi yang dibutuhkan untuk menghadapi ancaman bersama dan meningkatkan keamanan bersama. Reformasi aliansi dan institusi ini tidak akan terjadi melalui cara *bullying* negara-negara lain. Reformasi itu akan terjadi ketika Amerika Serikat dapat meyakinkan negara lain bahwa mereka juga memiliki taruhan dalam kemitraan yang efektif.

Kelompok Obama melihat dunia berbeda dari yang dilihat oleh kelompok Clinton, yaitu dunia yang betul-betul multilateral, dimana Amerika Serikat menjadi bagian dan menempati posisi penting dalam dunia yang multilateral itu.⁵ Obama melihat pentingnya mengakhiri "*cowboy diplomacy*" yang diterapkan oleh Bush. Zbigniew Brzezinski melihat Obama sebagai sosok yang memiliki kepekaan terhadap masalah-masalah dunia yang sangat *genuine*.⁶

Hillary Clinton

Seperti halnya Obama, Clinton juga memiliki rencana untuk membangun kembali hubungan Amerika Serikat dengan negara-negara lainnya melalui upaya diplomasi yang lebih pro aktif. Dalam pandangan Clinton, hal ini akan efektif untuk mengatasi masalah-masalah global seperti perubahan iklim, kemiskinan, aids dan terorisme. Clinton sepertinya percaya bahwa Amerika Serikat di bawah Bush tidak mengenal dan tidak percaya pada diplomasi. Ia mencontohkan Menteri Luar Negeri Rice yang berkeliling dunia hanya untuk berpidato. Ini menurut Clinton tidak bisa disebut sebagai diplomasi.⁷

Pandangan-pandangan Clinton mengenai kebijakan luar negeri Amerika Serikat tercermin dalam artikelnya di jurnal *Foreign Affairs* edisi Januari-Februari 2008.⁸ Ia mengatakan adalah penting bagi Amerika Serikat untuk melibatkan musuh dalam sebuah kerja sama,

5 <http://www.atlantic.community.org.index/about/commentscoring>.

6 "Obama's Foreign Policy Problem," *Time*, Desember 8, 2007.

7 <http://election.foreignpolicyblogs.com/>. Diakses 15 Februari 2008.

8 Hillary Clinton, "Security and Opportunity for the Twenty-First Century," *Foreign Affairs*. Edisi Januari-Februari 2008.

tetapi adalah lebih penting lagi memberi jaminan kepada sekutu-sekutu Amerika Serikat. Kebijakan luar negeri Clinton secara eksplisit terlihat dalam situs kampanyenya, yaitu Amerika Serikat harus memperbaharui internasionalisme untuk abad baru ini. Ia juga menekankan bahwa Amerika Serikat tidak menghadapi Perang Dunia I dan Perang Dingin sendirian, dan Amerika Serikat tidak pula dapat menghadapi ancaman terorisme global atau tantangan-tantangan lainnya secara sendirian.

Ia mencatat bahwa sel-sel teroris Asia Tenggara akan berkembang, didanai oleh Timur Tengah dan memasukkan Amerika Serikat sebagai sasaran serangan. Pernyataan Clinton ini adalah sebuah konfirmasi bahwa Amerika Serikat di bawah Demokrat sekalipun tetap akan menjalin kerja sama dengan negara-negara lainnya dalam perang melawan terorisme global. Dalam konteks ini Clinton menggarisbawahi pentingnya peran institusi-institusi internasional dan bahwa institusi-institusi itu harus dimodernisasi dan jika perlu membentuk institusi baru.

Clinton, seperti Obama, juga menekankan pentingnya kemitraan dengan negara-negara lain untuk membentuk dunia yang lebih kuat. Clinton pulalah yang pertama kali mempromosikan sebuah doktrin bahwa Amerika Serikat tidak takut untuk bekerjasama dengan siapa pun dan melalui doktrin ini Clinton ingin membangun Amerika Serikat dari dunia yang kuat.

Banyak yang menganggap Clinton sebagai kandidat Demokrat yang sangat ulet karena posisinya yang sangat jelas, mulai dari isu Irak sampai isu terorisme. Ia juga yakin tentang kewajiban Amerika Serikat untuk memimpin dunia dan idenya ini menjadi bagian dari retorikanya yang diucapkan secara konstan, yaitu ia siap untuk memimpin.

Tapi Clinton tetap harus berhadapan dengan persepsi publik bahwa ia "bermain aman" dalam kasus Irak. Meskipun ia menentang cara-cara Bush menangani perang, mengusulkan legislasi mengenai pengurangan pasukan dan merencanakan aksi komprehensif untuk menciptakan stabilitas di Irak, Clinton juga orang yang pertama kali memberikan suaranya untuk otorisasi aksi militer di Irak

tahun 2002. Bagi para pemilih, dukungan awal Clinton itu lebih menunjukkan kecenderungan yang lebih didasarkan atas kalkulasi politik dari pada substansi. Pengamatan yang lebih cermat terhadap kebijakan portofolionya menunjukkan bahwa Clinton akan konsisten mendukung intervensionisme dan unilateralisme Amerika Serikat.⁹

Pernyataan-pernyataan Clinton tahun 2006 yang disampaikan di muka *Council of Foreign Relations*¹⁰ membuktikan betapa sulitnya memprediksi kebijakan luar negeri dari pemerintahannya jika ia terpilih nanti. Ia mengatakan bahwa kebijakan luar negeri Amerika Serikat adalah campuran dari idealisme dan realisme untuk melayani kepentingan Amerika Serikat. Kombinasi untuk kepentingan nasional inilah yang membuat para pemilih mempertanyakan kemana Amerika Serikat akan dibawa oleh kebijakan luar negeri Clinton.

Dalam pikiran Clinton adalah mungkin memulihkan kepemimpinan Amerika Serikat dengan memperkuat aliansi, menghargai nilai-nilai Amerika Serikat, dan memahami kekuatan Amerika Serikat. Baginya ini adalah lebih dari sekedar unjuk kekuatan. Pertanyaannya adalah apakah ia mampu menjaga keseimbangan antara kerja sama internasional dan kepemimpinan hegemonik Amerika Serikat.

Sebagai pesaing utama Obama, Clinton berusaha mengungkap kelemahan-kelemahan Obama dalam bidang luar negeri. Clinton berpendapat bahwa pengalaman tinggal di Indonesia sewaktu Obama kecil selama empat tahun tidak akan membantunya membangun kredensial pada level dunia.¹¹ Dalam pandangan Clinton, Obama tidak siap menghadapi tantangan internasional yang sangat kompleks.

9 Clinton mengatakan "American internationalism is essential in the service of American interests" <http://clinton.senate.gov/news/statements/details.cfm?id=265807>. Diakses 17 Februari 2008.

10 Lihat Senator Hillary Rodham Clinton's Remarks to the Council on Foreign Relation, October 31, 2006. <http://clinton.senate.gov/news/statements/details.cfm?id=265807>. Diakses 17 Februari 2008.

11 Lihat catatan kaki 6.

Partai Republik

Perspektif Republik mengenai hubungan internasional Amerika Serikat sangat bertolak belakang dengan perspektif Demokrat. Sebagai sebuah kelompok politik yang mengusung pandangan realis, mereka melihat kelangsungan hidup negara sebagai sesuatu yang penting dan harus diproteksi dari kemungkinan ancaman dan karena itu pembangunan kekuatan militer dan kemakmuran adalah sesuatu yang imperatif.

Pandangan dasar Republik adalah karena negara-negara eksis secara terpisah, maka mereka harus mengupayakan keamanan mereka sendiri. Dalam pandangan mereka tidak ada pusat kekuatan yang *legitimate* yang sewaktu-waktu bisa dipanggil. Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) dalam konteks ini, bukanlah pemerintahan dunia. Pemerintahan domestik tidak memiliki monopoli atas penggunaan kekuatan yang legitim. Selain itu, kelompok-kelompok domestik tidak dapat menggunakan senjata mereka secara legitim untuk melawan negara. Begitupun, PBB sama sekali tidak memiliki monopoli semacam itu. Ia dapat menggunakan kekuatannya hanya jika mendapat ijin dari negara-negara besar di Dewan Keamanan, dan pasal 15 Piagam PBB memberikan semua anggota PBB hak untuk menggunakan kekuatan untuk membela diri, sekalipun mungkin hal itu tidak disahkan oleh PBB. Kekuatan negara menentukan cara kerja institusi internasional. Argumen demikian inilah yang digunakan oleh Amerika Serikat di bawah presiden George Bush untuk menyerang Irak.

Jadi, Republik memandang dunia sebagai sebuah kompetisi dan perimbangan antara kekuatan militer dan ekonomi untuk memproteksi keamanan nasional. Di sini negara-negara lemah bersatu melawan negara kuat dan mereka melakukan apa pun yang perlu mereka lakukan untuk mencegah kekuatan lain mendominasi kehidupan mereka. Serangan teroris terhadap Amerika Serikat 11 September 2001 dapat dilihat dari perspektif demikian, karena perang dimana pihak yang lemah menggunakan kekuatannya terhadap negara kuat menunjukkan bahwa pada akhirnya tidak ada apa yang disebut sebagai peradaban universal. Perspektif realis (Republik)

menginterpretasikan kejadian ini sebagai persaingan antara yang lemah dan kuat dimana tidak ada otoritas universal yang menjunjung kebenaran, kecuali negara.

Partai Republik lebih menonjolkan rasa nasionalisme dan kepentingan nasional. Prinsip mereka sering disebut konservatif karena Amerika Serikat harus dan mampu mempertahankan dan memenuhi kepentingan dirinya sendiri. Kepentingan dunia internasional yang potensial merugikan Amerika Serikat terkadang harus dikorbankan. Di bidang kebijakan luar negeri, kelompok ini berpendapat bahwa Amerika Serikat harus mempertahankan posisinya sebagai satu-satunya *super power* dan berusaha sekuat mungkin untuk memanfaatkan posisi itu untuk kepentingan nasional Amerika Serikat.

McCain dan Mike Huckabee

McCain, salah satu kandidat Partai Republik, berbicara mengenai hubungan luar negeri Amerika Serikat dalam konteks prinsip-prinsip di atas. Ia mengakui Amerika Serikat sebagai begara besar yang memiliki taruhan besar dalam politik internasional, tetapi Amerika Serikat tidak dapat mempertahankan taruhannya itu tanpa kerja sama dengan negara lain. Dalam salah satu pidatonya, McCain mengatakan bahwa jika Amerika Serikat ingin menjadi pemimpin yang kuat, maka ia harus menjadi sekutu yang kuat juga.¹² Dalam masalah Irak, McCain melihat pentingnya memperbanyak jumlah pasukan Amerika Serikat di negara itu.¹³ Ini adalah pandangan khas McCain yang sangat realis.

Sebagai calon kuat dari Partai Republik, ada peluang 50-50 bahwa Amerika Serikat akan memperpanjang, kalau pun tidak memperluas, kehadirannya di Irak. Dalam pidatonya bulan Februari 2008 di sebuah konferensi keamanan internasional di Munich, Jerman, McCain menolak pandangan bahwa apa yang dilakukan Amerika Serikat di Irak telah meretakkan hubungan Amerika Serikat dengan aliansinya

12 http://www.cfr.org/publication/13252/senator_mccain_addresses_the_hoover_institution. Diakses 15 Februari 2008.

13 <http://www.johnmccain.com/Informing/News/Speeches/> Diakses 17 Februari 2008.

di Eropa, meskipun memang banyak yang menentang aksi Amerika Serikat di Irak itu.¹⁴

Sebagai salah satu calon dari kubu Republik, McCain tahu betul bahwa apa yang ia akan lakukan dalam hubungan internasional Amerika Serikat adalah untuk memperkuat tempat dan peran Amerika Serikat dalam politik internasional. McCain tidak menentang perdagangan bebas, tetapi dalam perang melawan teror, McCain adalah tokoh Republik yang mendukung diterimanya legislasi mengenai anti teror. Ia pendukung kuat hampir seluruh kebijakan anti teror presiden Bush.¹⁵

Pesaing utama McCain adalah Mike Huckabee, mantan gubernur Arkansas, yang tidak memiliki rekor luas mengenai hubungan internasional.¹⁶ Tidak seperti Obama, dalam kasus Irak ia menentang penjadwalan penarikan pasukan Amerika Serikat dari Irak dan bahkan lebih mefokuskan pada upaya memenangkan perang dari pada penarikan pasukan yang hanya akan memberi konsekuensi strategis kepada Amerika Serikat. Ia mendukung gagasan pertemuan tingkat tinggi negara-negara tetangga Irak dengan tujuan membuat negara-negara tetangga itu secara militer dan finansial berkomitmen untuk menstabilkan Irak.¹⁷

Pandangan-pandangan Huckabee mengenai masalah internasional tidak sekuat pandangan McCain mengenai masalah yang sama. Akan tetapi sebagai seorang Republik dan juga calon-calon Republik lainnya, Huckabee memiliki sikap untuk tetap mendukung posisi internasional Amerika Serikat. Ini sebagai konsekuensi dari diterimanya pandangan dasar realis bahwa kelangsungan hidup negara adalah penting dan harus diproteksi dari kemungkinan ancaman, dan karena itu pembangunan kekuatan militer dan kemakmuran adalah sesuatu yang imperatif.

14 Tom Plate, "Considering McCain's strengths" *The Jakarta Post*, 12 Februari 2008.

15 "McCain's foreign policy," <http://usforeignpolicy.about.com/>. Diakses 17 Februari 2008.

16 "Former Governor Mike Huckabee and US Foreign Policy." http://www.usforeignpolicy.com/2008/presidentialrace/Mike_Huckabee. Diakses 17 Februari 2008.

17 "Factbox: Obama and Huckabee on US Foreign Policy," <http://usforeignpolicy.about.com/gi/dynamic/offsite>.

Observasi singkat mengenai perspektif Demokrat dan Republik mengenai masalah-masalah internasional di atas setidaknya dapat memberi gambaran mengenai bagaimana mereka memandang posisi dan peran internasional Amerika Serikat. Pengalaman Amerika Serikat di bawah presiden Bush dalam menangani isu Irak dan isu-isu global lainnya menjadi patokan para kandidat presiden dalam mencanangkan kebijakan luar negeri mereka jika mereka nanti terpilih menjadi presiden. Pandangan dasar mereka mengenai hubungan luar negeri juga dapat menjadi referensi untuk melihat bagaimana perspektif Demokrat dan Republik mengenai hubungan Amerika Serikat dengan Asia dan Indonesia khususnya.

ASIA TENGGARA DAN INDONESIA DALAM PERSPEKTIF DEMOKRAT DAN REPUBLIK

Isu kebijakan luar negeri Amerika Serikat menjadi bagian penting dari kampanye para calon presiden Amerika Serikat, baik dari Demokrat maupun Republik. Seperti telah diuraikan di atas, mereka memiliki perspektif yang sangat berbeda mengenai bagaimana Amerika Serikat harus mengelola hubungan internasionalnya pasca pemilihan presiden.

Nuansa-nuansa Demokrat dan Republik dipastikan akan muncul dalam setiap kebijakan Amerika Serikat, baik itu di Eropa, Timur Tengah maupun Asia dan kawasan-kawasan lainnya. Disamping itu, setiap calon presiden juga memiliki perspektif mereka sendiri-sendiri mengenai bagaimana Amerika Serikat harus memproyeksikan kebijakannya di kawasan-kawasan tersebut.

Bagi Obama dan Clinton dari Partai Demokrat dan calon-calon lainnya dari Partai Republik, Asia tetap merupakan bagian integral dari kebijakan global Amerika Serikat. Asia adalah wilayah dari mana dan melalui mana tantangan, kalau bukan ancaman, kebijakan Amerika Serikat datang. Di wilayah ini juga ditemukan beberapa negara kunci (antara lain, Jepang dan Korea Selatan) yang bukan hanya secara kolektif berperan dalam mendukung strategi dan kebijakan regional Amerika Serikat, tetapi juga secara individu berperan da-

lam menjaga stabilitas dan kemakmuran kawasan. Demokrat dan Republik mengadopsi pandangan demikian karena pertimbangan bahwa kelangsung hidup Amerika Serikat sampai batas tertentu juga dipengaruhi, kalau tidak ditentukan oleh perkembangan di kawasan ini. Intinya adalah bahwa para calon presiden dari Demokrat maupun Republik tidak akan berbeda pendapat mengenai arti penting dan strategis dari kawasan Asia. Mereka hanya berbeda mengenai bagaimana menjalankan strategi Amerika Serikat di Asia.

Perspektif Obama mengenai Asia, khususnya Asia Tenggara, tidak bisa dilepaskan dari pengalamannya bahwa ia pernah tinggal di Indonesia pada masa kecil dan ini berarti memberi perspektif yang kuat mengenai Asia Tenggara.¹⁸ Obama menyadari bahwa apa yang telah dilakukan oleh pemerintahan Bush di Asia Tenggara¹⁹ dan persepsi Asia Tenggara mengenai Amerika Serikat memang telah memberinya inspirasi untuk merubah perspektif Amerika Serikat mengenai kawasan tersebut. Jika terpilih, Obama dipastikan akan meningkatkan arti penting kawasan Asia Tenggara dalam diplomasi Amerika Serikat. Gedung Putih di bawah Obama akan memberikan bobot yang lebih besar kepada Asia Tenggara pada umumnya dan Indonesia pada khususnya. Perspektif demikian disampaikan oleh Susan Rice, penasehat Obama untuk urusan luar negeri dan juru bicara kampanye presiden.

Obama memahami bahwa dalam abad 21 ini keamanan Amerika Serikat sangat terkait secara langsung dengan Asia. Karena itu, kebijakan sempit yang hanya memfokuskan pada kawasan Timur Tengah, menurut Obama, menjadi kontra-produktif. Dalam pandangannya, Amerika Serikat harus mengatasi kekuatan China dengan cara-cara yang lebih canggih, dan Obama adalah seseorang yang memahami Asia Tenggara dengan baik. Dunia akan menyaksikan perubahan-perubahan besar kebijakan Amerika Serikat di Asia Tenggara dan

18 "Clinton mocks Obama on foreign policy," <http://www.msnbc.msn.com/id/21910076/>. Diakses 17 Feb 2008. Lihat juga Walter Shapiro, "The Democrats foreign policy wars," <http://www.salon.com/news>. Diakses 17 Februari 2008.

19 Perang anti teror Bush di Asia Tenggara telah memunculkan kecurigaan di Asia Tenggara mengenai intensi Amerika Serikat.

dunia juga akan semakin memahami pentingnya Indonesia sebagai salah satu negara terpenting di dunia.²⁰

Pada masa Bush Indonesia memang selalu berada dalam radar kebijakan Amerika Serikat di Asia Tenggara. Besarnya taruhan dan kepentingan Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara karena faktor ancaman terorisme yang membuat Indonesia menjadi bagian yang tidak bisa dipisahkan dari kebijakan anti-teror Bush. Akan tetapi keberpihakan Indonesia yang terlalu jauh dalam kebijakan Bush tersebut memancing reaksi keras dari publik Indonesia. Obama, mungkin juga Clinton, tidak akan selalu memotret Indonesia melalui prisma kebijakan anti teror, apalagi jika cara-cara perang Amerika Serikat melawan teror itu tidak sejalan dengan kepentingan Indonesia.

Obama dan Clinton sadar adanya sentimen-sentimen anti Amerika Serikat di Indonesia, terlebih jika hal itu terkait dengan isu terorisme. Demokrat (Obama dan Clinton) dapat membayangkan sebuah pendekatan lain terhadap Indonesia yang tidak mengandung potensi lahirnya sentimen anti Amerika Serikat. Upaya gabungan Indonesia dan Amerika Serikat yang menekankan pada penggunaan kekuatan lunak dapat menjadi pilihan strategi lainnya dalam menangani isu terorisme.

Oleh Amerika Serikat, Indonesia di Asia Tenggara dipandang sebagai negara kunci. Baik Obama maupun Clinton memahami hal ini. Tetapi, tidak seperti Obama, Clinton, karena terbatas koneksinya dengan kawasan Asia Tenggara (khususnya Indonesia), tampaknya perlu terlebih dahulu membangun sebuah peta tentang konfigurasi politik dan strategi Asia Tenggara agar ia dapat memahami lebih jauh posisi dan peran strategis Indonesia di kawasan. Clinton memang menyebut Indonesia beberapa kali dalam kampanyenya, akan tetapi tidak dalam konteks apa yang harus dilakukan oleh Amerika Serikat terhadap Indonesia jika ia menjadi presiden, namun dalam konteks kritikan kepada Obama yang pernah tinggal di Indonesia.

20 Perspektif Obama ini disampaikan oleh Susan Rice, penasehat Obama untuk urusan luar negeri, dalam wawancaranya dengan *The Sydney Morning Herald*, 4 Februari 2008.

Dalam pandangannya Clinton menyebutkan bahwa hal tersebut tidak akan membantu Obama mengembangkan perspektifnya mengenai hubungan luar negeri Amerika Serikat.

Hal itu bisa diartikan bahwa Clinton bukannya akan mengabaikan arti penting Indonesia untuk kepentingan jangka panjang Amerika Serikat di kawasan Asia Tenggara, tetapi ia akan mengalami sedikit kesulitan untuk memahami spektrum hubungan regional Asia Tenggara dimana Indonesia menjadi bagian yang tidak bisa dipisahkan dari hubungan itu. Karena itu, Clinton jika terpilih menjadi presiden perlu penasehat urusan luar negeri yang memiliki pengetahuan luas mengenai Indonesia dan Asia Tenggara jika kebijakan-kebijakannya di Asia Tenggara ingin dilihat efektif dan bermanfaat untuk kepentingan dan kehadiran jangka panjang Amerika Serikat di kawasan.

Hubungan Amerika Serikat dengan Indonesia pasca pemilihan presiden Amerika Serikat tidak akan berubah. Amerika Serikat di bawah kepemimpinan siapapun, sadar bahwa Indonesia kini dalam proses menuju sebuah negara demokrasi yang utuh. Sebuah proses panjang yang juga menjadi kepentingan dan harapan Amerika Serikat untuk melihat Indonesia berhasil dalam proses itu. Dukungan Amerika Serikat kepada Indonesia dalam proses demokrasi ini memang tidak bersyarat. Akan tetapi hubungan bilateral kedua negara bisa menjadi persoalan jika Indonesia tidak mampu mengatasi sentimen-sentimen anti Amerika Serikat yang dapat muncul setiap saat.

Indonesia harus sadar bahwa siapa pun yang berkuasa di Gedung Putih nanti, apakah Demokrat atau Republik, mereka akan tetap memantau perkembangan di Indonesia, apalagi jika hal tersebut menyangkut persoalan hak azasi manusia. Sesuai dengan ajaran-ajaran dasarnya, Demokrat sangat peka terhadap isu hak asasi manusia. Bagi mereka hak asasi adalah bagian dari prinsip universal yang harus dihormati. Karena itu, kepekaan Demokrat dan juga Republik terhadap isu hak asasi manusia seharusnya mendorong Indonesia untuk lebih serius menangani persoalan hak azasi manusia. Kasus-kasus yang menyangkut hak asasi manusia di Indonesia yang belum terungkap bisa menjadi alasan bagi pemerintahan baru di Gedung Putih untuk melakukan investigasi lebih jauh dalam urusan itu.

Bagaimana sosok Indonesia dan Asia Tenggara di mata Partai Republik? Seperti Demokrat, tapi mungkin dalam kadar yang lebih tinggi, Republik memandang Asia Tenggara sebagai bagian dari strategi perang Amerika Serikat melawan setiap elemen yang memusuhi dan mengancam keamanan nasional Amerika Serikat. Dalam konteks demikian, penguatan Asia Tenggara dan Asia Pasifik secara keseluruhan dari segi militer dan ekonomi menjadi salah satu cara untuk mengantisipasi kecenderungan seperti itu. Meskipun tidak memiliki pengakuan di Asia dengan tingkat yang sama dengan pengakuan yang dimiliki oleh Obama atau Clinton, McCain (Republik) memiliki *platform* kebijakan luar negeri yang lebih tajam daripada calon-calon dari Partai Demokrat.

Sebagai seorang realis tulen, selain tidak pernah jenuh dengan perang Amerika Serikat di Irak, McCain juga keras terhadap Iran, mencurigai perkembangan di China, tetapi memberi perhatian luar biasa kepada persoalan keamanan Asia. Dalam pemikirannya yang dimuat dalam jurnal *Foreign Affairs* edisi Desember 2007, McCain menunjukkan komitmennya pada kehadiran Amerika Serikat di Asia. Penguatan Asia sebagai "wilayah bermain" Amerika Serikat adalah sesuatu yang imperatif dari perspektif realis dan karena itu kehadiran Amerika Serikat yang kuat di wilayah itu merupakan pilar stabilitas Asia. Kebijakan McCain seperti ini setidaknya mengurangi kekhawatiran negara-negara Asia, jika ini memang ada, bahwa keterlibatan Amerika Serikat yang berkepanjangan di Timur Tengah akan mengurangi perhatian Amerika Serikat kepada Asia.

Adalah kenyataan bahwa perhatian Amerika Serikat di bawah Bush terhadap Asia Tenggara menurun sejak Amerika Serikat sibuk dengan urusannya di Timur Tengah dan kawasan lainnya. McCain melihat ini sebagai sinyal yang tidak menguntungkan bagi strategi dan kebijakan jangka panjang Amerika Serikat di Asia. Karena itu, McCain menegaskan komitmennya untuk berpartisipasi lebih aktif lagi dalam urusan ASEAN dan memperluas kerja sama pertahanan dengan beberapa negara tertentu ASEAN.²¹

21 Meidyatama Suryodiningrat, "Can Asia Survive another pro-war US President ? " *The Jakarta Post*, 12 Februari 2008.

Tidak seperti Obama dan Clinton, McCain atau bahkan Huckabee tidak pernah menyebut Indonesia dalam kampanye mereka, dan penyebutan itu mungkin memang tidak diperlukan. Tetapi itu tidak berarti bahwa Indonesia berada di luar radar Washington. Republik atau Demokrat pasti tidak akan mentolerir setiap aksi di Indonesia yang dianggap melanggar hak asasi manusia. Seperti yang telah disebutkan di atas, faktor ini dapat berpengaruh pada hubungan Indonesia dengan Amerika Serikat baik di bawah kepemimpinan Republik atau Demokrat menjadi buruk. Embargo militer, seperti yang pernah dijatuhkan sebelumnya kepada Indonesia bisa menjadi pilihan Amerika Serikat untuk merubah perspektif Indonesia mengenai hak asasi manusia .

Amerika Serikat, baik di bawah Demokrat maupun Republik melihat isu hak asasi manusia, reformasi militer dan isu lokal Papua bisa membuat perhatian pemerintah Amerika Serikat terhadap Indonesia menjadi lebih serius. Isu-isu ini masih akan muncul ke permukaan. Sekalipun mungkin isu-isu itu tidak membuahkan aksi, munculnya kembali isu-isu itu dipastikan akan memancing reaksi dari pemerintahan baru di Washington (Republik atau Demokrat), dan itu dapat mengganggu hubungan Jakarta – Wahington, terutama di saat Indonesia sedang mempersiapkan pemilihan umum 2009.²²

Masyarakat Indonesia mengikuti perkembangan pemilihan umum di Amerika Serikat. Hasil akhir pemilihan presiden dipastikan akan mempengaruhi arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Di samping itu, kemenangan Demokrat (Obama atau Clinton) atau Republik (McCain atau Huckabee) juga akan memberi warna tersendiri kepada kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Hubungan Amerika Serikat dengan Indonesia baik itu dalam bidang politik, militer dan ekonomi dapat dilihat dari perspektif itu. Amerika Serikat memang penting untuk Indonesia. Tetapi makna pentingnya Amerika Serikat untuk Indonesia bisa saja berkurang jika Indonesia tidak dapat mengatasi sentimen anti Amerika Serikat di dalam negeri.

22 Lihat Donald E. Weatherbee, "A yellow light for Indonesia," *PacNet* No. 4. Pacific Forum CSIS, 1 Februari 2007. <http://www.csis.org/medial/csis/pubs/pac0704.pdf> .

jika ada orang yang mencoba menjuarakan sumber gangguan itu, maka ia akan berkesimpulan bahwa sumber gangguan yang berasal dari Indonesia seperti jumlahanya lebih banyak daripada sumber gangguan yang berasal dari Amerika Serikat dan sumber gangguan yang berasal dari Indonesia ini bertanggung jawab terhadap terjadinya pasang surut hubungan bilateral. Akan tetapi tidak adil jika melihat hubungan Amerika Serikat Indonesia semata-mata hanya dari segi jumlah sumber gangguan itu.²³

Adalah kenyataan politik bahwa kedua pemerintahan di masa lalu, tidak mampu menghindari gangguan-gangguan dalam hubungan bilateral di antara mereka. Mungkin saja mereka saling tidak memahami diri mereka secara baik. Karena itu, "guncangan" dalam hubungan Amerika Serikat-Indonesia harus menjadi pelajaran pemerintahan baru di Gedung Putih nanti dalam membentuk hubungan bilateral yang lebih stabil dan konstruktif.

Seperti kita ketahui bahwa hubungan Amerika Serikat dengan Indonesia sangat penting, khususnya untuk Indonesia. Hubungan itu pun tidak bisa dipandang *taken for granted*. Investasi yang masif dan perlunya kesadaran diantara kedua pemerintahan mengenai arti strategik dari hubungan keamanan juga merupakan sesuatu yang imperatif, jika Amerika Serikat (di bawah kepemimpinan siapa pun) dan Indonesia ingin dilihat sebagai "mitra yang normal".

Kemenangan Demokrat (Obama atau Clinton) atau Republik (McCain atau Huckabee) dalam pemilihan umum November nanti akan menjadi titik awal untuk mengukur perubahan-perubahan Amerika Serikat, jika memang itu yang diinginkan oleh para calon presiden. Perubahan-perubahan itu, jika memang menjadi

23 Bantarto Bandoro, "RI-US Military Ties not out," *The Jakarta Post*, 23 Juli 2003.